

# Közjavak

A kormányzat kihívásai a mai piacgazdaságban

III. évfolyam

\*\*\*

3. szám

\*\*\*

2017. július-szeptember



Az MTA-DE Közszolgáltatási Kutatócsoport tudományos folyóirata

## A SZÁM TARTALMA

### Állam és mások

**Szilágyi Emese:** Az alkotmányjogi oktatás nehézségeiről

**Bartha Ildikó - Nagy Zoltán:** Energiaadó vagy valami más? A környezetvédelmi közterhek hatásmechanizmusáról

**Józsa Zoltán:** Elhibázott modernizáció? – a magyar önkormányzati rendszer 25 éve

**Bordás Péter:** Globális hatások és (ön)kormányzati szerepek a XXI. század elején

### Felnőttképzés és társadalom

**Tóth Judit:** Felnőttképzéssel a társadalmi kirekesztettség ellen?

**Szólik Ivett:** Reflexió a nyelvoktatás problémájához

### Fórum

**Bartha Ildikó – Bordás Péter:** A jogalkotás szakszerűsége és a jog közérthetősége

**Valentényi-Szilágyi Bernadett:** A közpénzek keletkezés kori védelméről

### Hírösszefoglalók

---

**IMPRESSZUM**

---

**FELELŐS SZERKESZTŐ:**

Bartha Ildikó

**SZERKESZTI A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG:**

Bartha Ildikó (szerkesztő)  
Bordás Péter (szerkesztő)  
Horváth M. Tamás (a Szerkesztőbizottság elnöke)

**KIADJA:**

MTA-DE Közzolgáltatási Kutatócsoport  
Kiadásért felelős: Horváth M. Tamás, kutatócsoport-vezető

4028 Debrecen, Kassai út 26.  
Levelezési cím: 4002 Debrecen, Pf. 400.  
Tel/FAX: (52) 512-701/77119  
E-mail: kozszolg.kut@law.unideb.hu  
Blog oldal: kozjavak.hu

**Megjelenik negyedévente**

**ISSN 2498-7190**

© 2017 MTA-DE Közzolgáltatási Kutatócsoport.

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a szerzők írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható. Idézni, szöveges tartalmat átvenni csak a forrásra való hivatkozással szabad.

---

## TARTALOMJEGYZÉK

---

### **ÁLLAM ÉS MÁSOK**

<i>Az alkotmányjogi oktatás nehézségeiről</i>	3
<i>Energiaadó vagy valami más? A környezetvédelmi közterhek hatásmechanizmusáról?</i>	7
<i>Elhibázott modernizáció? – a magyar önkormányzati rendszer 25 éve</i>	11
<i>Globális hatások és (ön)kormányzati szerepek a XXI. század elején</i>	16

### **FELNŐTTKÉPZÉS ÉS TÁRSADALOM**

<i>Felnőttképzéssel a társadalmi kirekesztettség ellen?</i>	21
<i>Reflexió a nyelvoktatás problémájához</i>	27

### **FÓRUM**

<i>A jogalkotás szakszerűsége és a jog közérthetősége</i>	30
<i>A közpénzek keletkezéskori védelméről</i>	32

### **HÍRÖSSZEFOGLALÓK**

<i>Emelkedik a vízügyesek bére</i>	36
<i>Magyarország a kötelezettségszegési eljárások kerettüzeiben</i>	37
<i>Baljós árnyak – Yves Bot főtanácsnok véleménye a kvótaperrel kapcsolatban</i>	39
<i>Újabb fejlemények a CEU-ügyben</i>	41
<i>Jövőre átalakul az adóigazgatás – mire kell számítanunk?</i>	44
<i>Utolsó szög a jogállamiság koporsóján? – Mi lesz a lengyel bírói függetlenséggel?</i>	46
<i>Az ukrán oktatási törvény margójára- Mi lesz veled kárpátaljai magyar nyelvű oktatás?</i>	48
<i>Szerzőink figyelmébe</i>	52

# AZ ALKOTMÁNYJOGI OKTATÁS NEHÉZSÉGEIRŐL\*

*Szilágyi Emese<sup>1</sup>*

*A magyarországi alkotmányos berendezkedés kimondva kimondatlanul egyre távolodik az európai alkotmányosság eszményeitől. Az egyetemi oktatók mandátuma azonban továbbra is arra szól, hogy olyan módon közvetítsék az alkotmányosság értékeit, hogy annak alapján a hallgató megismerje „az ember, az emberi méltóság, emberi jogok, demokrácia és a hatalom korlátozásának elméleti, gyakorlati jelentőségét.” Ez az ellentmondás nehezen kezelhető dilemmát okoz az oktatás során. Meddig mehet el oktató a kritikai megközelítésben, és hol húzódik az a vékony határvonal, amelyen túl már nem az egyes jogintézmények és hazai sajátos megoldások kritikai megközelítéséről, hanem tanórai politizálásról beszélünk?*

## **Egy „populista” alkotmány**

A 2011-es magyar Alaptörvény olyan alkotmányos dokumentum, amelyet már a megalkotása közvetlen pillanatától élénk viták vettek körül. A normaszöveg valójában egy populista politikai megközelítés eredménye: a populista politika ugyanis megszerezve a közhatalmat nem ritkán a létező jogintézmények átható reformjába kezd, ehhez hivatkozási alapként a népakaratra támaszkodik, de ténylegesen nem vonja be a népet az alkotmányozási folyamatba. Az így létrejött alkotmányt végül maguk a megalkotók sem jogi, hanem politikai dokumentumnak tekintik, ehhez mérten pedig csak addig követik a benne lefektetett elveket, amíg azok politikai céljaik szolgálatába állíthatók.

A magyar Alaptörvény e definíció mintapéldája. Szakirodalmi kritikák szerint mind eljárási – legitimációs, mind tartalmi problémákkal terhes. Eljárási szempontból legnagyobb fogyatékosága, hogy a társadalomnak nem volt érdemi befolyása az alkotmányozási folyamatra: az alkotmányozó többséget egyedül biztosító Fidesz a 2010-es választások során nem kért, és így értelemszerűen nem is kapott ilyen felhatalmazást a választóktól. Nem kevésbé kifogásolható, hogy a legalapvetőbb jogi dokumentum megalkotására olyan eljárásban került sor, amelynek során sem a választóknak, sem a politikai közösség kisebbségben maradt tagjainak véleményét megjeleníteni hivatott parlamenti ellenzéknek nem volt lehetősége a jogszabály tartalmának befolyásolására.

Az Alaptörvény tartalmát érintő szakmai vélemények is azt mutatják, hogy a legproblémásabb rendelkezések egy párt világnézetét hivatottak megjeleníteni: az állampolgárságot, a nemzet definícióját, a magánszféra határainak szűkítését, a lelkiismereti- és vallásszabadságot, a véleménynyilvánítás szabadságát és a diszkriminációtilalmat érintő változások egy jól körülhatárolható világméretű és politika-felfogást tükröznek. Holott nem tekinthető „teljes értékűnek” az az alkotmány, amely nem alkalmas arra, hogy a teljes politikai közösség alapidokumentuma legyen, azaz olyan dokumentum, amely az egy közösséghez tartozó polgárokat – különbözőségeik

---

\* DOI 10.21867/KjK/2017.3.1.

<sup>1</sup> Dr. Szilágyi Emese, tudományos segédmunkatárs, MTA TK JTI

ellenére is – összeköti, nem pedig megosztja. Márpedig épp ez az a funkció, amelyet a modern alkotmányoktól elvárunk, és ez a követelmény jelenik meg az egyetemi oktatásban is.

Minden hiányosságával együtt is, az új magyar Alaptörvény eredeti formájában még korlátok közé tudta szorítani a politikai akaratot. Hatalma és politikai akarata korlátozását azonban a kétharmados kormánytöbbség nem tűrhette. Ezért számos módosítással még inkább saját hatalmi elképzeléseihez igazította a jogszabály szövegét: közülük is a legproblematisabb, a híres-hírhedt negyedik. A negyedik módosítás ugyanis relativizálta a jogállamiság és jogbiztonság elveit, az egyházi jogállás elismerésének országgyűléshez telepítésével gyakorlatilag „felülírta” az Alkotmánybíróság korábbi döntését, tovább szigorította a szabad véleménynyilvánítás lehetőségét a politikai kampánybeszéd korlátozásával, valamint a közösségek méltóságának védelmére hivatkozással a gyűlöletbeszéd korlátozhatóságának alkotmányos szintre emelésével. Ezek mellett megeremtetta a felsőoktatási autonómia korlátozásának alkotmányos szintű kereteit a pénzügyi önállóság elvonásával. Lerakta az alapokat az országgyűlés elnökének tág fegyelmi jogköre számára, amelynek eredményeivel nap mint nap szembesülhetünk a médiában, megerősítette az OBH elnökének amúgy is vitatott jogköreit, „hatályon kívül helyezte” az Alkotmánybíróság Alaptörvény előtti határozatait, illetve megkísérelt pontot tenni egy tudomány-szakmai vita végére azzal, hogy elvágta az alkotmánymódosítások tartalmi felülvizsgálatának elvi lehetőségét is. A negyedik módosítás tehát egy eredeti formájában is erősen kritizálható és kétes minőségű szövegbe vitt be még több önellentmondást, tovább rontott annak minőségén. A „felülalkotmányozási” gyakorlat ékes bizonyítéka annak, hogy az Alaptörvény elsősorban nem jogi, hanem politikai dokumentum. A magyar Alaptörvény a populista alkotmányok mintapéldányának tekinthető.

### **Oktassuk – de hogyan?**

Elfogadva azt a szakmai berkekben alig-alig vitatott álláspontot, hogy az új magyar Alaptörvény és a körülötte felépült alkotmányos berendezkedés számos elemében nem felel meg a modern európai konstitucionalizmus követelményeinek, további kérdés az, hogy ezeknek a kritikáknak meg kell-e jelenniük a jogi felsőoktatásban, és ha igen, milyen módon? Az alkotmányjog politikai jog. Tárnya erősen politikai jellegű, az alkotmányos dokumentum szabja meg a politikai folyamatok működésének kereteit, szabályozza a közhatalom és az egyén viszonyrendszerét, a közhatalom gyakorlásának feltételeit és korlátait, definiálja az egyének számára azt a szabadságszférát, amelybe a közhatalom nem avatkozhat be. Az alkotmányjog imént bemutatott szoros kapcsolata a politikával önmagában megkérdőjelezi, hogy lehetséges-e az alkotmányjog politikamentes oktatása. A legfontosabb kérdés azonban, hogy lehetséges-e és kívánatos-e az alkotmányjog értéksemleges oktatása?

Ha jogi megközelítést választunk, a vonatkozó jogszabályokat tanulmányozva úgy találjuk, hogy azok meglehetősen szűkszavúan fogalmazznak az iskolai nevelés és politika viszonyáról. Az Nftv. vonatkozó rendelkezése szerint:

**„35. § (1) Az oktatói munkakörben foglalkoztatottat megilleti az a jog, hogy világnézete és értékrendje szerint végezze oktatói munkáját, anélkül, hogy annak elfogadására kényszerítené vagy készítené a hallgatót, a képzési program keretei között**

meghatározza az oktatott tananyagot, megválassza az általa alkalmazott oktatási és képzési módszereket. Az e bekezdésben foglalt jog megilleti a tanári munkakörben foglalkoztatottakat, az oktatói feladatokat ellátó doktoranduszokat, továbbá az óraadó oktatókat.

(2) **Az oktatással kapcsolatos feladatokat ellátó kötelessége, hogy az ismereteket tárgyilagosan és többoldalúan közvetítse, a jóváhagyott tanterv szerint oktasson és értékeljen, a hallgató emberi méltóságát és jogait tiszteletben tartsa; az oktató tevékenysége során vegye figyelembe a hallgató egyéni képességét, tehetségét, fogyatékosságát.**”

Érdemes kitérni továbbá a képzési és kimeneti követelményeket meghatározó 18/2016. (VIII. 5.) EMMI rendeletben foglaltakra is. A jogász osztatlan szakra vonatkozóan ebben a következő rendelkezések olvashatók:

(a jogász) „[t]örténeti összefüggéseiben is ismeri az ember, az **emberi méltóság, emberi jogok, demokrácia és a hatalom korlátozásának elméleti, gyakorlati jelentőségét valamint intézményeit...** Képes jogi, társadalmi kérdésekben saját vélemény kifejtésére, mások véleményének elfogadására, képes az érvek logikus, világos kifejtésére, közvetítésére, a meggyőzési eszközök használatára. ... Tisztelet Magyarországot alkotmányos rendjét, a humanizmus, emberi jogok, demokrácia, jogállam értékeit. **Kritikusan viszonyul azokhoz a jelenségekhez, amelyek nem egyeztethetők össze a jogállami és demokratikus értékekkel.** Elutasítja a humánus eljárásokat, az emberi méltóságot a demokratikus és jogállami értékeket, az emberi jogokat kétségbe vonó jelenségeket, és keresi a megoldásokat és eszközöket ezek kezeléséhez. Nyíltan vállalja és képviseli a jogász szakmához kötődő jogállami és demokratikus értékeket és a közjó szolgálatát. Nyitott a szakmai együttműködésre a társadalompolitika és a gazdaság területén dolgozó szakértőkkel. **Elkötelezett az egyenlő bánásmód elve és gyakorlata mellett...**”

Az ismertetett szabályozásból kitűnik, hogy az egyetemi oktatókkal – különösen a jogi egyetemi oktatókkal – szemben elvárásként fogalmazódik meg a kritikai gondolkodásra képes, az emberi jogokat, a jogállamiság és a demokrácia elveit tiszteletben tartó jogászgenerációk kinevelése. Nem elvárás az értéksemlegesség: maguk a jogszabályok is egy kifejezett értékrend, a humanizmus eszményének, az egyenlőség, a demokratikus gondolkodás értékrendjének közvetítésének igényét támasztják. Épp ezért nemcsak hogy nem kerülendő, de kifejezetten oktatói feladat felhívni a hallgatók figyelmét azokra az esetekre, rendszerszintű problémákra, amikor a hazai alkotmányos rendszer egyes elemei távol sodródhatnak a demokratikus jogállam eszményétől.

Mindemellett érdemes azonban egyéb szempontokat is szem előtt tartani. Egyrészt, az oktatók és hallgatók viszonya egyféle aszimmetrikus alá-fölérendeltségi viszonyrendszerként jellemezhető, amelyben a hallgatók kiszolgáltatottak. Az aszimmetrikus viszony miatt különösen fontos megjegyezni, hogy az egyetemi oktató nem kényszerítheti vagy készítheti a tanulót világnézete elfogadására. Készíthetőnek minősülhet a kifinomult, indirekt ráhatás is. Másrészt mind az oktató, mind a diákok politikai meggyőződése kinyilvánításának objektív korlátja az iskolai tanórák speciálisan zárt közege. A tanórákon elhangzó politikai vélemények – érkezenek azok az oktatótól, vagy a résztvevő hallgatóktól – elől az órán résztvevők nem tudnak kitérni, foglyul ejtett közönséggé válnak. Ez a kitétel nem vonatkoztatható azonban arra az

esetre, ha valaki a tananyag részét képező, tudományosan igazolt és elfogadott tényeket érzi sérelmesnek.

\*\*\*

Összefoglalóan elmondható, hogy a nehézségek abból fakadnak, hogy míg az egyetemi oktatók morális, és egyben jogszabályi rendelkezésekben előírt kötelessége a nyugati humanizmus értékrendje mentén kialakult alkotmányos elvek közvetítése, mindezt egy, a nyugati humanizmus eszményrendszerétől távolodó alkotmányos közegben kell megtennie.

A feladat azonban nem megkerülhető: nem lehet a könnyebb utat választva átsiklani a valóban tudományos megalapozottságú vitákban elhangzó érvek fölött. Nem hagyhatók ki a *curriculumból* azok az esetek, amelyek rámutatnak, hogy a közös európai minimumszterdek egyre kevésbé érvényesülnek, hogy hazánk nem teljesíti nemzetközi szerződésekből fakadó kötelezettségeit.

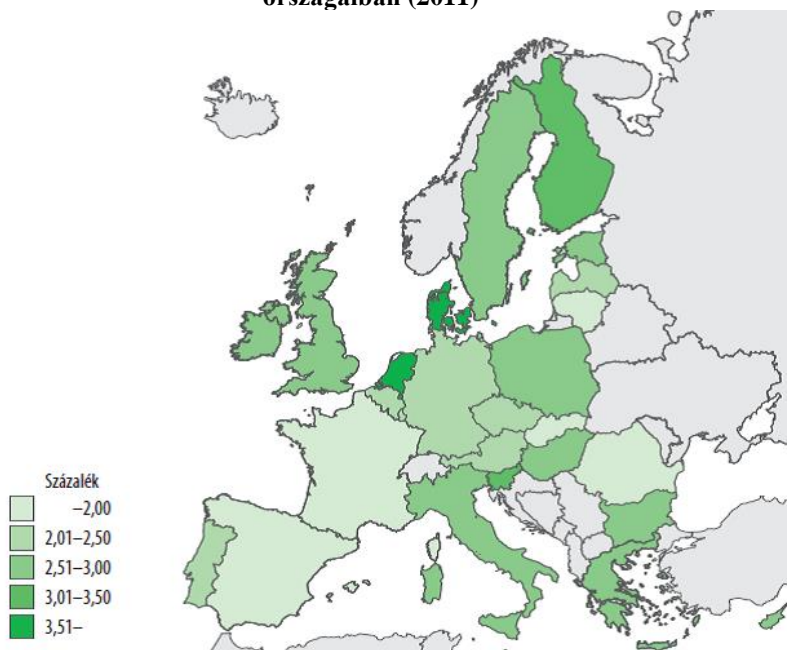
# ENERGIAADÓ VAGY VALAMI MÁΣ? A KÖRNYEZETVÉDELMI KÖZTERHEK HATÁSMECHANIZMUSÁRÓL?\*

Bartha Ildikó – Nagy Zoltán<sup>1</sup>

A gazdasági növekedés egyre nagyobb környezeti terhet ró a Föld ökoszisztémájára, ezért egyre fontosabbá válik a környezetpolitikai szabályozás. Az államnak szabályoznia kell a piaci viszonyokat a környezet védelme érdekében, a kérdés azonban a "hogyan"-on van.<sup>2</sup> A környezetpolitikai szabályozáson belül a gazdasági szabályozó eszközöknek egyre nagyobb jelentőséget tulajdonít a szakirodalom, amelyen belül találhatóak a környezeti adók is. A környezetvédelmi adóbevételek GDP-n belüli arányát, Európa országainak 2011-es adatait összehasonlítva az 1. ábra mutatja.

1. ábra

Környezetvédelmi jellegű adóbevételek a GDP százalékában Európa egyes országában (2011)



Forrás: Eurostat, KSH

A modern közgazdasági gondolkodás elismeri a piaci viszonyokba való beavatkozást, különösen a környezetvédelmi kérdésekben. A beavatkozás azonban torzítja a piaci

\* DOI 10.21867/KJK/2017.3.2.

<sup>1</sup>Dr. Bartha Ildikó, egyetemi docens, DE ÁJK, tudományos főmunkatárs MTA-DE Közszolgáltatási Kutatócsoport; Dr. habil. Nagy Zoltán, egyetemi docens, ME ÁJK

<sup>2</sup> Az MTA Közjogi Albizottság közelmúltban megrendezett vitaülés tartalmához lásd: Bartha Ildikó – Bordás Péter: Ombudsmani est az MTA Közjogi Albizottsággal. *KÖZJAVAK*, III. évfolyam, 2017/2. szám, 34-35. old.

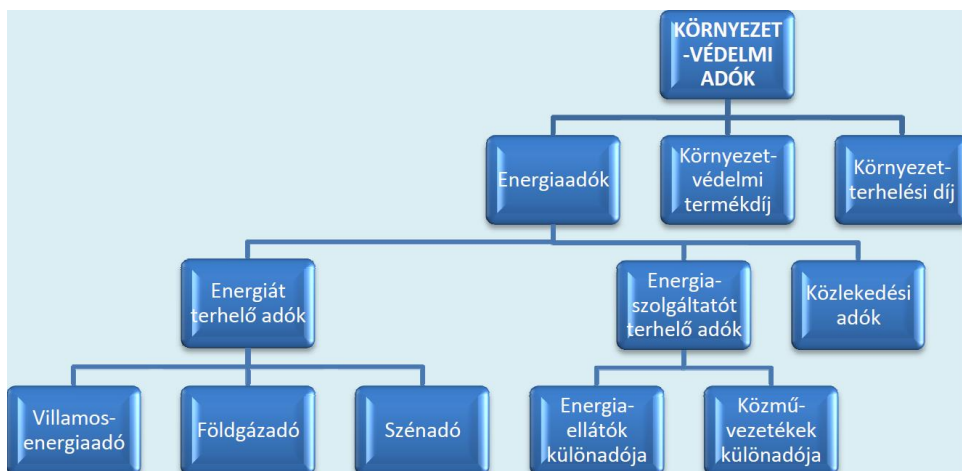


viszonyokat, ezért olyan eszközök alkalmazására kell, hogy sor kerüljön, amelyeknek legkisebb a torzító hatása, ugyanakkor hatékonyak a környezetpolitikai cél megvalósításában. Természetesen a gazdasági szabályozók sem mindenhatóak, szükség van a hagyományos közvetlen szabályozó eszközökre is.<sup>3</sup> A környezeti adók kérdésköre viszonylag új terület a hazai jogi szabályozás számára, ezért a kérdéskör több szabályozási problémát felvet. Ilyen kérdés, hogy mely adók tartoznak egyáltalán a környezeti adók közé.

A környezeti adók alatt – széleskörűen értelmezve – nemcsak a hagyományos értelemben vett adókat értjük, hanem a díjakat, járadékokat, vámokat és egyéb közterheket is, azaz minden olyan fizetési kötelezettséget, amelynek környezeti hatása van. Szűkebb értelmezésben öko-adók közé csak a közvetlen környezeti közterhek tartoznak. (Például az energiaadók és az egyéb környezetterheléshez kapcsolódó díjak.) Jól látszik tehát, hogy az elmélet sem konzekvens a különböző fogalmak használatában és elsősorban nem pénzügyi jogi, hanem közgazdasági, környezetjogi szemszögből csoportosítja, tipizálja a rendszert.

2. ábra

### Környezeti adók rendszere Magyarországon



*Forrás:* saját szerk. Nagy Zoltán: Az adópolitika szabályozási eszközei szolgáltatási szempontból [in: Horváth M. T.–Bartha I. (szerk.) (2016): *Közszolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak?* Budapest, Dialóg-Campus, 219–230. o.] c. tanulmánya alapján

A környezeti adók elméleti megkülönböztetése mellett komoly szakmai vita tárgyát képezi az is,<sup>4</sup> hogy milyen hatása van a környezeti adóknak, betöltik-e környezetvédelmi szerepüket. A szakirodalmi elemzések több érvet sorakoztatnak fel a környezeti adók előnyei és hátrányai mellett. Ilyen előny a környezeti adók alkalmazásánál a költségtényezők minimalizálása, a statikus ösztönzés és a dinamikus ösztönzés is többek között. A költségtényezők minimalizálásánál hangsúlyozandó, hogy

<sup>3</sup> Bartha Ildikó: Nemzetközi szerződések mozgásában: Alkotmányos és nemzetközi jogi kihívások az Európai Unió kapcsolataiban. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2015, 120.

<sup>4</sup> Don Fullerton–Andrew Leicester–Stephen Smith (2008): *Environmental taxes*. NBER Working Paper No. 14197

az adók alkalmasak arra, hogy alacsony költségszinten elérjék az optimális szennyezési szintet. A statikus ösztönzés az adott technológia hatékony kezelését jelenti, hiszen a vállalkozások érdekeltek abban, hogy a hatékony működtetés révén is csökkentsék a környezetszennyezés mértékét. A dinamikus ösztönzés keretében pedig az adók a vállalkozásokat arra ösztönzik, hogy folyamatosan csökkentsék a káros anyag kibocsátásukat, ezért a kibocsátás a hatóságilag előírt szint alá is kerülhet.

Mindezen előnyök mellett számos hátránya is van a környezeti adó alkalmazásának. Ilyen hátrány a bizonytalan környezeti hatás, az elosztási hatás többek között. A bizonytalan környezeti hatást az eredményezi, hogy az adók ösztönöznek ugyan, de nem garantálják a szennyezés mértékét. Lehetséges olyan mértékű adóteher, amely mellett a szennyezést vállalják a gazdasági szereplők. Az elosztási hatás szintén nagy problémája a környezeti szabályozásnak. A környezeti adóteher a szállításra, az energiára illetve a környezetet károsító termelő tevékenységre vonatkozik, amely a fogyasztás révén terheli a háztartásokat. Jövedelmi hatás tekintetében az alacsonyabb jövedelmű háztartásokat érinti jelentősebben az adóteher, mivel jövedelmük arányában többet költenek energiára például ezek a háztartások, mint a magasabb jövedelmű társadalmi csoportok.

Hasonlóan több kérdést felvet a jogtudomány számára az adók környezeti hatásmechanizmusa. Ez a kérdés különösen a közszolgáltatások területén merült fel a különadóztatás jelentőségének a növekedésével. Két adónem bemutatásán keresztül jól érzékelhető a környezeti hatás.

Az egyik ilyen közteher a "Robin Hood-adóként" megismert (2013 óta energiaellátók jövedelemadójaként továbbélő) energiaellátók különadója, amelyet a távhőszolgáltatás versenyképesebbé tételéről szóló 2008. évi LXVII. törvény vezetett be. A különadó bevezetésének deklarált célja a távhőszolgáltatás és a vezetékes gázszolgáltatás, illetve az energiafelhasználást csökkentő beruházások támogatása. Ezek az energiaforrások kevésbé környezetszennyezőek, mint más források, ezért az állam támogatja ezek fogyasztását. Alapvetően az adónak csak közvetett környezeti hatása van, mivel az adóból származó források felhasználása révén csökken a károsanyag kibocsátása és az energiafelhasználás mértéke. Közvetlen hatása nincs az energiaszolgáltatásra, mivel nem a fogyasztást adóztatja, tehát nem sarkall energiahatékonyságra, a szennyezőanyag kibocsátás csökkentésére. 2013-tól a jogalkotó jelentősen, csaknem négyszeresére (8%-ról 31%-ra) emelte az energiaellátók jövedelemadójának a mértékét, ugyanakkor megszüntette az adóból származó bevételek felhasználási kötöttségét. Így, bár nőttek az energiaszektorhoz kapcsolódó adóterhek, csökkent a környezetvédelmi célokra fordítható adóbevételek összege.<sup>5</sup>

A másik, a közműszolgáltatást jelentősen érintő adónem a közművezetékek adója. Az adózás érinti az energiaszolgáltatást, hiszen a földgáz-, hő- és villamosenergia-ellátást szolgáló vezetékekre is kiterjed az egyéb víz, szennyvíz, csapadékvíz elvezetését szolgáló és a hírközlési közművezetékekre. Milyen hatása lehet az új adónemnek a

---

<sup>5</sup> Nagy Zoltán: Az adópolitika szabályozási eszközei szolgáltatási szempontból in: Horváth M. T.–Bartha I. (2016): *Közszolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak?* Budapest, Dialóg-Campus, 229 old.

közműszolgáltatásra? A szakirodalmi elemzéssel (IDEA, 2012)<sup>6</sup> egyetértve többféle reakció is modellezhető a szolgáltatók részéről, amelyek kihatással lehetnek a szolgáltatásra. Felmerülhetnek költségcsökkentő intézkedések és a beruházások visszafogása egyaránt, amelyek szolgáltatás színvonalát rontják, amely kihat az energiahatékonyságra és ezen keresztül a környezetre.

Megállapítható tehát, hogy sokféle eszköz áll rendelkezésre a környezetpolitikának a környezetvédelmi érdekek érvényesítésére, de ezek közül a leghatékonyabb, a legkisebb piaci beavatkozással járó kiválasztása célszerű a gazdasági és társadalmi viszonyokra tekintettel. Az eszközök közül ezért van egyre nagyobb jelentősége a környezeti adóztatásnak.

\*\*\*

Ahhoz persze, hogy teljes képet alkossunk a fenti adók hatásmechanizmusáról, nem elegendő a környezetpolitikai eszköztár értelmezési tartományában maradnunk. Lévéen szó közpénzügyi szabályozó rendszerekről, nem tekinthetünk el az adók és a használati díjak közbevetési szerepétől, nem beszélve a piaci folyamatokra gyakorolt hatásokról, amelyekre már korábban is utaltunk. Az egy-egy kiemelt ágazatra, tevékenységre fókuszáló különadók<sup>7</sup> kiemelt figyelmet érdemelnek e szempontból. Példájuk – *nem csupán a környezetvédelem terén* – jól mutatja, hogy az értékpreferencián alapuló állami beavatkozással az egyes (vagy éppen egyedi) piaci szereplők jelentősen *szelektálhatóak*. Téves lenne tehát azt feltételeznünk, hogy a környezetvédelmi hatások a szabályozás egyetlen mozgatórugója minden esetben, és a nem megfelelő eredmény kizárólag a jogalkotói tudatosság hiányának, a jogalkotásban résztvevők szakmai inkompetenciájának tudható be. E kérdések további szakmai vita tárgyát képezheti, amelyre remélhetőleg lesz is alkalom a közeljövőben...

### Források jegyzéke:

- Don Fullerton–Andrew Leicester–Stephen Smith (2008): *Environmental taxes*. NBER Working Paper No. 14197
- Intézet a Demokratikus Alternatíváért (IDEA)(2012): *A különadók reinkarnációja: a közműadó-keves központi bevétel-nehezen áthárítható teher*
- Nagy Zoltán (2016): Az adópolitika szabályozási eszközei szolgáltatási szempontból in: Horváth M. T.– Bartha I. (2016): *Közszolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak?* Budapest, Dialóg-Campus, 219–230. old.
- Szilávik János (2005): *Fenntartható környezet és erőforrásgazdálkodás*, Budapest: KJKerszöv.
- Bartha Ildikó: Nemzetközi szerződések mozgásban: Alkotmányos és nemzetközi jogi kihívások az Európai Unió külkapcsolataiban. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2015, 120. old.

---

<sup>6</sup> <http://docplayer.hu/1136048-A-kulonadok-reinkarnacioja-a-kozmuado-keves-kozponti-bevetel-nehezen-atharithato-teher.html> (letöltés dátuma: 2017. május 9.)

<sup>7</sup> [http://adozona.hu/altalanos/A\\_legujabb\\_kulonado\\_artalmi\\_KRJH5X](http://adozona.hu/altalanos/A_legujabb_kulonado_artalmi_KRJH5X) (letöltés dátuma: 2017. május 9.)

# ELHIBÁZOTT MODERNIZÁCIÓ? – A MAGYAR ÖNKORMÁNYZATI RENDSZER 25 ÉVE\*

Józsa Zoltán<sup>1</sup>

*A hazai önkormányzati rendszert sem kímélték a külső és belső hatások, így érdemes az elmúlt 25 év tapasztalataira reflektálni. 1990 után, a közjogi rendszerváltás hajnalán adott volt a cél, az alkotmányos berendezkedés visszaállítás, a hatalommegosztás új alapokra helyezése, az államigazgatás demokratizálása, a helyi önállóság, autonómia megteremtése. Mindez, ma már történelem, s volna mód a tanulságok levonására is, de sok minden történt az óta, így nem könnyű a mérleg megvonása. A hazai közigazgatás-tudományi szakirodalom nem bővelkedik hosszabb időszakot átfogó, a közigazgatás valamelyik alrendszerét vagy intézményét rendszerező, értékelő elemzésekben.<sup>2</sup> Másfelől a domináns jogi-normatív szemlélet mellett újdonság erejével hat minden olyan értékelés, mely a tények felől<sup>3</sup> közelít vizsgálatának tárgyához. Márpedig a feltevések, hiedelmek képlékeny, illékony és gyakran illuzórikus világa csak időszakos felmentést ad a valósággal való szembenézés alól.*

A honnan indultunk és meddig, hová jutottunk kérdése mindig is fontos ügy volt nemcsak az önkormányzatok, hanem a közigazgatás, a kormányzás egésze szempontjából is. Egyfajta képletes megállás, szemlélődés, értékelés, érvek-ellenérvek köre szerveződő párbeszéd, konzultáció a jó értelemben vett fejlesztési, modernizációs programok nélkülözhetetlen része.

A referenciapontok történelmi, társadalmi, kulturális, intézményi stb. sajátosságok által meghatározott viszonylagossága adja azt a következtetést – mely egyben felmentés is – hogy az 1989-1990-ben intézményesült önkormányzati szisztéma nemcsak a rendszerváltás katarikus élményének a következménye, hanem a politikai és szakmai viták, küzdelmek eredményének a végterméke is.

Az már a születés első pillanatában is nyilvánvaló volt – jöllehet ennek beismerése meglehetősen sokáig váratott magára – hogy a kis méret és a széles feladat-és hatáskör ellentmondása csak kiegészítő, ráségitő mechanizmusok révén oldható fel – ha egyáltalán.<sup>4</sup> A várakozások, mítoszok ereje olyan erős volt, hogy nemcsak az önkormányzás adaptálható nemzetközi tapasztalatai, de a késő tanácsrendszer egyes pozitív eredményei is háttérbe szorultak, nem kevés naivitással (töretlen optimizmussal) bízva a szerves fejlődés irányába mutató potenciál kibontakozásában.

---

\* DOI 10.21867/KjK/2017.3.3.

<sup>1</sup> Dr. habil. Józsa Zoltán, egyetemi docens, SZTE ÁJK

<sup>2</sup> Kivétel például Balázs István: *A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig*, Debrecen, 2011. vagy Zongor Gábor: *Szubjektív értékelés az önkormányzati rendszerről és annak változásairól*, Új Magyar Közigazgatás 9. évf. 3. szám 2016. 26-32. old.

<sup>3</sup> Ilyen kutatás Pálné Kovács Ilona (szerk.) *A magyar decentralizáció kudarca nyomában*, Budapest-Pécs, 2016.

<sup>4</sup> Bordás Péter: Határtalan hatások a pénzügyi decentralizációban: A forrásszabályozási rendszer értékelése településkategóriák alapján. Miskolci Jogi Szemle, X. évf. 2015/1., 129-147. old.

A jogalkotó az önkormányzás meghatározó alapértékei (autonómia, hatékonyság, költségtakarékosság, szolgáltatási színvonal, stb.) közül, szinte kizárólagosan a helyi függetlenségben látta a demokrácia kiteljesedésének garanciáját, túlértékelve az anyagi erő, szervezeti, személyi háttér hiányában inkább csak szimbolikus autonómiát, s egyben háttérbe szorítva a szolgáltatási kapacitást, képességet.

A tapasztalatok azt mutatják, hogy alapszinten a működőképes méret hiánya összeadódva a területi önkormányzás gyengeségeivel újratemelte a területi egyenlőtlenségeket, tovább mélyítve a rendszer egészének működési zavarait. A hatékony, sokrétű, rugalmas, dinamikus területi koordináció csak akkor lett volna (részben) nélkülözhető, ha ennek legalább részleges ellensúlyaként kibontakozott volna a kistelepülések józan belátáson nyugvó (önkéntes és nem finanszírozástól függő) kooperációja, az együttműködés egyre terjedő kultúrája. De nem ez történt.

Mindez persze nem jelenti azt, hogy a magyar önkormányzás első húsz évét a teljes mozdulatlanság jellemezte volna. Ellenkezőleg. 1990 óta szinte folyamatos volt a területi, helyi igazgatás, önkormányzás és államigazgatás megújítását, továbbfejlesztését célzó programok elindítása, részben sikeres, részben pedig sikertelen végrehajtása.

A fragmentált, kistelepüléses rendszer nyilvánvaló hátrányainak (kis kapacitás-széles feladat-és hatáskör) az egyik lehetséges gyógymódként a mérsékelt kooperációs hajlandóság következtében a társulások ösztönzése adódott.<sup>5</sup>

Előbb a körjegyzőségek, majd a kistérségek, illetőleg azok egy vagy többcélú társulási ígérték megoldási lehetőséget egyes államigazgatási, önkormányzati és területfejlesztési feladatok optimális telepítése számára. A rendszerbe pumpált többletforrások azonban nemcsak végesnek bizonyultak, de végső soron nem pótolhatták a valódi együttműködéseket összetartó kohéziót. A térképrajzolás, a feladatok és hatáskörök mozgatása, az ösztönzők különböző formáinak alkalmazása azonban alapvetően nem sokat változtatott a kiinduló szerkezet lényegén.

Érdemes a nemzetközi szervezeteknek (ENSZ, OECD, Európa Tanács stb.) a befolyását,<sup>6</sup> hatását is vizsgálni a területi reformok tekintetében. Közös jellemző, hogy valamennyi szervezet nagy hangsúlyt fektetett – különösen a nyolcvanas-kilencvenes években – a decentralizáció, a jó gyakorlatok, iránymutatások közvetítésére, népszerűsítésére.

Nem hagyható figyelmen kívül, hogy soft jellegű ajánlásaik helyenként annyira általánosak<sup>7</sup> voltak, hogy gyakorlati alkalmazásuk szinte lehetetlenné vált. Adott esetben inkább közigazgatási közhelyszótárként funkcionáltak, melyek nem voltak tekintettel az egyes országok differenciáira, eltérő kiinduló helyzetére, aktuális gazdasági, társadalmi, politikai viszonyaira, a kormányzás nemzeti sajátosságaira.

A sematikus mintakövetés, mint ahogy az már több alkalommal bebizonyosodott, kudarcra van ítélve. Az már más kérdés, hogy az ismerettranszfer befogadása és alkalmazása tekintetében a közép-kelet európai államok kormányai nem minden

<sup>5</sup> Józsa Zoltán - Bartha Ildikó: A bürokrácia, barát vagy ellenség? Közjavak, III. évf. 2017/2. szám, 3-7. old.

<sup>6</sup>[http://www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/CA\\_Docs/resources/UCLG\\_DecentralizationandLocalDemocracy.pdf](http://www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/CA_Docs/resources/UCLG_DecentralizationandLocalDemocracy.pdf) (letöltés dátuma: 2017. augusztus 10.)

<sup>7</sup> Bouckaert, Geert: *Public Sector Reform in Central and Eastern Europe*, Haldskultuur, Vol. 10. 2009.

esetében tanúsítottak kellő mérsékletességet, mely kísérletezésnek a választók fizették meg a társadalmi költségeit.

A nemzetközi folyamatok és tendenciák tanulmányozása<sup>8</sup> is igazolja azt a megállapítást, hogy az államigazgatás, a területi és a helyi önkormányzás reformjának sikeressége is alapvetően a pontos helyzetképtől, a tényleges viszonyokat feltáró ténykutatások minőségétől függ. Ennek ismeretében lehetséges az indokolt beavatkozási pontokat meghatározni, a korrekciókkal adekvát módszereket alkalmazni, s az adaptáció számára kedvező környezetet megteremteni.

Ezen lépések hiányának nyilvánvaló következménye volt az elmúlt 25 évben: a modernizációval kapcsolatos kormányhatározatok<sup>9</sup> már-már nevetséges nagyságrendje, a határozatok tartalmi redundanciája, a rendszerint ciklusokhoz kötött nekilendülés, majd a szinte észrevehetetlen elcsendesedés, a megkezdett fejlesztések különösebb eredmények nélküli elhalása.

Nehéz volna megalapozottan, tényekkel igazolva azt állítani, hogy a képviselői demokrácia hatékonysága és minősége jelentős változáson (fejlődésen) ment keresztül az elmúlt húsz év alatt. Az összkép ezen a területen is, mint másutt, nyilván sokszínű, településről-településre változó.

Napjainkra a demokratizálódás folyamata, ha nem is szűnt meg teljesen, de megtorpant, megtört, erőtlenné vált, s valódi ellenállás nélkül adta át hadállásait a centralizáció, a központosítás eszközökben és módszerekben sem igazán válogató mohó étvágyának. S mint lenni szokott – ennél fajsúlyosabb ügyekben is – mindenre van magyarázat.

A gazdasági, pénzügyi válság kedvezőtlen hatásainak ellensúlyozása, a közigazgatás szervezet és intézményrendszerének korszerűsítése, gazdaságfejlesztési, modernizációs célok szolgálatába állítása, a közszolgáltatások színvonalának javítása, az önkormányzati rendszer kétségtelen, immáron évtizedeken átívelő számtalan ellentmondása, egyenként és összességében is elegendő indokot szolgáltatott a változásra.<sup>10</sup> Még akkor is, ha a kirajzolódó fő irányvonalak (államosítás, központosítás stb.), illetőleg annak egyes elemei éppúgy nem alkotnak koherens, ellentmondásmentes rendszert, mint ahogy a közjogi rendszerváltás után kibontakozó önkormányzatok pályáíve sem írt le tökéletes pályaképet.

### **Miért hagytuk, hogy így legyen?<sup>11</sup>**

A többes szám pontosan jelzi a „felelősök” meglehetően széles táborát. Politikusokat, pártokat, szakértőket, az érdekszövetségeket, a polgármestereket, a hivatalnokokat, s

---

<sup>8</sup> Kuhlmann, Sabine–Wollmann, Hellmut: *Introduction to Comparative Public Administration.*

*Administrative Systems and Reforms in Europe, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA 2015.*

<sup>9</sup> [http://doktiskjog.sze.hu/images/doktori.hu-ra/gellen%20marton%20vedes/PhD\\_dolgozat\\_GellenMarton\\_vegleges.pdf](http://doktiskjog.sze.hu/images/doktori.hu-ra/gellen%20marton%20vedes/PhD_dolgozat_GellenMarton_vegleges.pdf) (letöltés dátuma: 2017. augusztus 12.)

<sup>10</sup> Bordás Péter: A helyi vonzatú közfeladatok változásának hatása a helyi költségvetési kiadásokra. *Jegyző és Közigazgatás*, XIX. évf., 2017/3. szám 12-15. old.

<sup>11</sup> Pálné Kovács Ilona: Miért hagytuk, hogy így legyen? *Politikatudományi Szemle*, XXII/4. 7-34. old.

nem utolsó sorban a választókat, bennünket, polgárokat, akik a készen kapott ajándékot, a hajdan oly féltve őrzött és óhajtott demokráciát, autonómiát nemhogy nem tudtuk értékelni és megőrizni, hanem az első csábító ajánlatra könnyű szerrel adtuk azok kezébe, akikről történelmi beidegződésünk okán mindig is vártuk sorsunk jobbra fordulását, saját erőfeszítéseink helyett.

A tanulság: még nem elég szilárdak, szervesek a helyi autonómia gyökerei. Az önkormányzás mindig is az aktuális kormányok belügye maradt. Bármikor is választási lehetőség adódott, a döntéshozók a biztonságosabb opciót fogadták el, feladva ezzel az autonómia újabb szeletét, erodálva annak társadalmi hitelét. A területi, helyi igazgatás rendszere továbbra is átpolitizált, sebezhető.

A közvetlenül érzékelhető anomáliákon túl a helyi demokrácia zavarai két mélyebb és eddig kevésbé vizsgált okkal is magyarázhatók: a helyi politika intézményei komplexé, belterjessé és átláthatatlanná váltak, továbbá alapvetően megváltozott a választók érdekeltsége, mely a kapcsolatot jelentette a helyi politikához.

A bonyolult és a befelé forduló önkormányzati politika azonban nem tehető teljes mértékben felelőssé a helyi politika minden hibájáért. A választók közömbössége és az érdeklődés hiánya szintén szerepet játszik.

### **Források jegyzéke:**

- Pálné Kovács Ilona (szerk.): *A magyar decentralizáció kudarca nyomában*. Studia Regiorum, Dialóg Campus, Budapest-Pécs.
- Bordás Péter: A helyi vonzatú közfeladatok változásának hatása a helyi költségvetési kiadásokra. *Jegyző és Közigazgatás*, XIX. évf., 2017/3. szám 12-15. old.
- Bordás Péter: Határtalan hatások a pénzügyi decentralizációban: A forrásszabályozási rendszer értékelése településkategóriák alapján. *Miskolci Jogi Szemle*, X. évf. 2015/1., 129-147. old.
- Dowley, M. Kathleen (2006) Local Government Transparency in East and Central Europe. *Local Government Studies*, Volume 32, Number 5.
- Józsa, Zoltán (2006) *Önkormányzati szervezet, funkció, modernizáció*. Dialóg-Campus Kiadó, Budapest-Pécs.
- Józsa Zoltán - Bartha Ildikó: A bürokrácia, barát vagy ellenség? *Közjavak*, III. évf. 2017/2. szám, 3-7. old.
- Lowndes, Vivien-Skelcher, Chris (1998) The Dynamics of Multi-Organisational Partnerships: An Analysis of Changing Modes of Governance. *Public Administration*, Volume 76, Summer.
- Office of the Deputy Prime Minister (2005) *Meta-Evaluation of the Local Government Modernisation Agenda: Progress Report on Service Improvement in Local Government*.
- Pálné Kovács Ilona: Miért hagytuk, hogy így legyen? *Politikatudományi Szemle*, XXII/4. 7-34. old.

- Péteri Gábor (2015) *Helyi autonómia: felejtjük el?* Új Magyar Közigazgatás, 8. évf. 1. sz.
- Pratchett, Lawrence (2004) Local Autonomy, Local Democracy and the 'New Localism'. *Political Studies*, Volume 52, Issue 2.
- Sisk D. Timoty (2001) *Democracy at Local Level*. The International IDEA Handbook on Participation, Representation, Conflict Management and Governance. Series 4.
- Skelcher, Chris (2004) The New Governance of Communities. In: *British Local Government into the 21st Century*, Edited by Gerry Stoker and David Wilson.
- Soós, Gábor– Kákai, László (2011) *Hungary: Remarkable Successes and Costly Failures: An Evaluation of Subnational Democracy*. In: Local and Regional Democracy in Europe. Edited by John Loughlin, Frank Hendriks and Anders Lindström, Oxford, University Press. 539-551.
- Stewart, John (1995) *Innovation in Democratic Practice*. The University of Birmingham,
- INLOGOV.
- Stewart, John (1997) *More Innovation in Democratic Practice*. The University of Birmingham, INLOGOV.
- Sullivan, Helen–Downe, James–Entwistle, Tom–Sweeting, David (2006) The Three Challenges of Community Leadership. *Local Government Studies*, Volume 32, Number 4, August 2006.



# GLOBÁLIS HATÁSOK ÉS (ÖN)KORMÁNYZATI SZEREPEK A XXI. SZÁZAD ELEJÉN\*

*Bordás Péter<sup>1</sup>*

*Nyilvánvalóvá vált a XX. század globális gazdaságában, hogy az új jelenségek új kihívások elé állítják a kormányzást, így a helyi kormányzati egységek működését is.<sup>2</sup> Míg nálunk a szocializmus meghatározó eszméje terjedt, addig az 1970-es évektől a fejlett nyugati államokban a neoklasszikus irányzat vált meghatározóvá, mely a kormányzati szektor leépítését, a magán szféra előtérbe helyezését hangsúlyozta a XX. században folyamatosan növekvő állami szerepekkel szemben. Ezt a folyamatot ún. New Public Management (NPM) mozgalomnak is szokás nevezni, mely szintén egy válságokkal teli időszakban nyert táptalajt.<sup>3</sup> Mindenesetre a 2007-ben kibontakozó válságig ez volt a meghatározó közgazdasági és gazdaságpolitikai gondolkodás alapja, melyet a Washingtoni Konszenzus is nagyban elősegített. Utóbbi tartalmára vonatkozóan több közgazdász, köztük a Nobel-díjas Joseph Stiglitz és Paul Krugman is negatív bírálatot fejtett ki. Mindazonáltal a rendszerváltó országok többsége, így Magyarország is, kicsit megkésve a neoliberais gazdaságpolitikával találta magát szemben, melyet az Európai Unióhoz való csatlakozási tárgyalások csak fokoztak.*

A kétezres évektől már nemzetközi szintéren fokozódtak az olyan álláspontok, amelyek például a túlságosan, a piaci szereplőkre támaszkodó közfeladat-ellátást, vagy épp a piaci szereplők szabályozatlanságát állították előtérbe.<sup>4</sup> Majd a gazdasági válság kibontakozását követően, mind a kormányzás hatásmechanizmusaiiban, mind pedig a szakirodalomban előtérbe kerültek az állam erősebb szerepét hangsúlyozó elgondolások. Ennek oka alapvetően a válság, majd az azt követő gazdasági visszaesés és az államháztartási bevételek csökkenése volt. Így tovább terjedt az a szemlélet, hogy az állami feladatok sokrétűek, rengeteg pénzbe kerülnek, s a feladat-ellátás nem hatékony. Ezt pedig több esetben azzal magyarázták, hogy a magánszereplők bevonásának eredménye a korrupció, a drágább ellátás, a felelősség és elszámoltathatóság hiánya, így újra kell gondolni az állami szerepeket.<sup>5</sup>

---

\* DOI 10.21867/KjK/2017.3.4.

<sup>1</sup> Dr. Bordás Péter, tudományos segédmunkatárs, MTA-DE Közszolgáltatási Kutatócsoport

<sup>2</sup> Lásd erről részletesebben az MTA-DE Közszolgáltatási kutatócsoport: „A kormányzás kihívásai a mai piacgazdaságba” című kutatásának eredményeit: [www.kozjavak.hu](http://www.kozjavak.hu), [www.publicgoods.eu](http://www.publicgoods.eu).

<sup>3</sup> A magyar terminológiában Új Közmenedzsment, melyről lásd részletesebben: Horváth M. Tamás: *Közmenedzsment*. Dialóg Campus, 2005, Budapest-Pécs.

<sup>4</sup> Bartha Ildikó: Kormányzási szintek és térbeli kapcsolatok. In: Horváth M Tamás - Bartha Ildikó (szerk.): *Közszolgáltatások megszervezése és politikái*. Merre tartanak? Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2016. 777-792. old.

<sup>5</sup> Vigvári András: *Kormányzati szerepvállalás a globalizálódó gazdaságban pénzügyi nézőpontból*. In: Radványi Tamás (szerk.) *Pénz és társadalom: Dolgozatok a BGF Pénzügyi és Számviteli Kara tudományos műhelyéből*. Budapest: Budapesti Gazdasági Főiskola, 2011. 9. old.

A közfeladatok ellátásában tapasztalható kormányzati szintek közötti átrendeződés, úgy gondolom, hogy önmagában nem jelent problémát, számos tényező előidézheti azt, melyre a kormányok nyilvánvalóan eltérő módon reagálnak. Érdemesnek tartom ezért egy kicsit részletesebben elemezni a közszektorban érvényesülő trendeket a gazdasági válságot követő időszakban.

Jó kiindulási pontot jelent a témához a COCOPS projekt, mely 10 európai uniós tagállamban – köztük Magyarországon is - vizsgálta a reformokat közmenedzsment stílusú megközelítésben 2011-2014 között.<sup>6</sup> A tanulmány mind a negatív, mind a pozitív trendekre próbál fókuszálni, igaz alapvetően a központi költségvetési hatásokra tekintettel. Megemlíthető például, hogy Franciaország, Belgium vagy épp Magyarország esetében alapvetően a költségvetési megszorítások képezték az állami szektor változását. Addig Norvégia, Olaszország vagy épp az Egyesült Királyság esetében megjelent a hatékonyság és a teljesítmény kapcsolata is a reformfolyamatban. A vizsgálat hazánk esetében a hatékonyság bizonyos növekedését említi, melyet a közfeladatok centralizációjával magyaráz. Ezzel szemben arra is felhívja a figyelmet, hogy a reformok révén az átláthatóság nem erősödött Belgium, Magyarország és Spanyolország esetében. Nagyon érdekes a választópolgárok kormányokba vetett bizalmának kérdése.<sup>7</sup> A felmérés alapján a 10 országban általános tendencia volt a kormányzatokba vetett bizalom csökkenése, kivéve hazánkban. Tehát ez alapján a hazai centralizációs folyamat a választópolgárokban a biztonság és bizalom érzetét keltette. A várható nemzetközi tendenciákra reagálva a szerzők számos utat jelölnek meg, köztük a Magyarországon is érezhető centralizációs folyamatot, de ilyen jelenségekről számoltak be Hollandia, Norvégia és Olaszország esetében is, igaz nem akkora méretekben, mint nálunk.

A válság hatására előkerülő problémák tehát nemcsak nemzetközi szinten hozták felszínre a kormányzati beavatkozás lehetőségét, hanem Magyarországon is.<sup>8</sup> Hazánkban a 2010-es évektől érezhető az állami szerepek növekedésének igénye és gyakorlata, mely számos probléma együttesére vezethető vissza. Ezeket Lentner Csaba az alábbiak szerint foglalja össze:

- a neoliberais gazdaságpolitikai modell tartós válsága,
- felértékelődő állami szerepek a közhatalmi funkciók területén,
- a dekonjunkúra ciklusok ellensúlyozása a szociális-társadalompolitikai beavatkozások területén,
- Keynes gazdaságfilozófiájának reneszánsza 2007-től,
- sikeres fiskális és monetáris politika fordulatra, majd
- fenntartható növekedésre képes magyar államműködés.<sup>9</sup>

<sup>6</sup> A kutatás eredményeit lásd részletesebben: Curry, Dion – Blijleven, Wieke – Van de Walle, Steven: *Current and Future Trend sin Public Sector Reforms*. COCOPS Work Package 8, 2014, 4-30.

<sup>7</sup> Curry, Dion – Blijleven, Wieke – Van de Walle, Steven: *Current and Future Trend sin Public Sector Reforms*. COCOPS Work Package 8, 2014, 5-25. old.

<sup>8</sup> Nagy Zoltán: *A közpénzügyi támogatások rendszere és szabályozása*. In: Lentner Csaba (szerk.): *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás - Közpénzügyek és államháztartástan II*. Nemzeti Közszerzői és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2015, 203. old.

<sup>9</sup> Lentner Csaba: *Általános államháztartási ismeretek*. Közigazgatási szakvizsga diáor. NKE-VTKI, Budapest, 2015. augusztus. Elérhető: [http://vtki.uni-nke.hu/uploads/media\\_items/3-modul-diasor-2015.original.pptx](http://vtki.uni-nke.hu/uploads/media_items/3-modul-diasor-2015.original.pptx) (letöltés dátuma: 2017. január 27.)

Mindezek eredményét úgy foglalja össze Lentner Csaba, hogy: „Így adódik, hogy hazánkban, Magyarországon is meg kell erősíteni a kormányzást, növelni kell az államháztartás hatékonyságát. Csak az erős állam képes arra, hogy garantálja az ország függetlenségét, határainak és állampolgárainak sérthetetlenségét, megóvja a polgárait a bűnözéstől és a terrorizmustól.”<sup>10</sup> E célok valóban kihívás elé állították a hazai kormányzást is, de talán utalhatunk arra is, hogy e feladatok megvalósítása nem csupán az „erős állam” koncepciója révén hajtható végre. Ahogyan Gellén Márton fogalmaz, az állam a saját válságát áttelepíti a társadalomra azáltal, hogy blokkolja a közérdek megfogalmazását és érvényesítését.<sup>11</sup> Mindazonáltal megjegyzem, a válság által felszínre hozott problémák kezelésére hivatkozással véghezvitt állami szerepek növekedése (mint például hazánkban), önmagában nem tekinthető elfogadhatatlannak, sem pedig alkalmatlan feladat-ellátási megoldásnak. A kérdés, a „mit és hogyan” feltevésén van, s annak tapasztalatai határozzák meg a választ is. A fent említett okok és indokok mellett megkezdődött hazánkban is a válságkezelésre adott reformfolyamat. Ennek egyik fontos eleme az önkormányzati rendszer és a helyi feladatok körének újragondolása volt. Az állami szerepek esetleges növekedésével ugyanakkor a vizsgálataim azt mutatják, hogy a legtöbb Európai Unió tagállamban nem csökkent a lokális szint szerepe, sőt inkább növekedett, tehát nem az alsóbb szintű kormányzatoktól vontak el feladatokat. Ezt mutatja be a 1. számú táblázat, mely a 2006 és 2015 közötti időszakban szemlélteti az Európai Unió 28 tagállamának alsóbb szintű kormányzati egységek kiadásainak változását a GDP %-os arányában. Az adatok értelmezéséhez kiemelném, hogy Németország, Ausztria, Spanyolország és Belgium esetében a nemzeti szint alatti valamennyi kormányzati szint kiadását összevontan tartalmazza a táblázat, tehát így a tartományi szintekét is.

Az állami szerepek változása, nevezetesen a feladatok növekedését a költségvetések kiadási oldalának változásával tudjuk jellemezni. Jelen írás a helyi kormányzati szint és a központi kormányzat közötti hangsúly eltolódásokra próbál fókuszálni. Ennek keretén belül az európai tendencia az adatok alapján úgy írható le, hogy a legtöbb tagállamban vagy nem változott jelentős mértékben a helyi szint súlya, vagy éppen növekedett a kiadások alapján (például Belgium, Finnország, Dánia, Svédország esetében).

Öt országot tudunk megemlíteni, ahol csökkent a helyi szint költségvetési kiadása (a táblázatban halvány késsel jelölve az országok), köztük legjelentősebb mértékben Írországban és Magyarországon. A 2006-os 12,7 %-ról 7,8-7,9 %-ra csökkent a helyi költségvetés a GDP arányában mérve hazánkban, tehát körülbelül harmadával csökkent. A legjelentősebb csökkenés ugyanakkor Írország esetében figyelhető meg, ahol a korábbi, amúgy is alacsony 6,5 %-ról 2,2 %-ra csökkent a helyi kiadási szint. Mint tudjuk, Írország a gazdasági válság után Görögországgal együtt jelentős pénzügyi gondokkal szembesült, mely megoldást kívánt. Előbbi esetében tehát a helyi szintű pénzügyi kapacitások csökkenése is bekövetkezett.

---

<sup>10</sup> Lentner Csaba: *Közpénzügyek és államháztartástan*. Nemzeti Közszozlógalmati és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2013, 49.

<sup>11</sup> Gellén Márton: *Ha válság, akkor reform. Kalandozás a közigazgatási reformok forrásvidékén*. In: Gellén Márton – Hosszú Hortenzia (szerk.): *Államszerep válság idején*. CompLex, Budapest, 2010, 207.

## 1. táblázat

## Az alsóbb szintű kormányzati egységek kiadásainak változása a GDP %-os arányában 2006 - 2015 között, az Európai Unió 28 tagállamában

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Az EU 28 tagállamának átlaga	11,1	11,0	11,3	12,1	11,9	11,6	11,6	11,4	11,3	11,1
Ausztria	16,9	16,5	17,1	18,4	18,4	17,6	17,6	17,8	17,9	17,9
Belgium	21,1	20,7	21,7	23,2	22,7	23,0	23,3	23,7	23,5	26,6
Bulgária	6,4	6,4	7,1	8,2	7,2	6,6	6,6	7,9	9,0	10,4
Ciprus	1,8	1,8	1,7	1,9	2,0	2,1	1,8	1,5	1,6	1,6
Csehország	11,0	10,4	10,5	11,6	11,3	12,3	11,3	11,4	11,5	11,4
Dánia	32,5	31,3	32,1	35,8	35,8	35,6	35,9	35,5	35,4	34,9
Egyesült Királyság	12,0	11,9	12,5	13,5	13,2	12,5	12,9	11,5	11,0	10,9
Észtország	9,2	9,4	10,8	11,2	9,8	9,3	9,7	9,9	9,3	9,5
Finnország	19,2	18,9	20,0	22,3	22,4	22,6	23,4	23,8	23,8	23,6
Franciaország	10,8	11,0	11,2	11,9	11,5	11,4	11,7	11,9	11,8	11,4
Görögország	3,4	3,4	3,6	4,1	3,8	3,1	3,3	3,5	3,3	3,4
Hollandia	14,3	14,5	14,8	16,4	16,2	15,5	15,1	14,2	13,9	14,5
Horvátország	11,9	11,8	11,6	12,1	11,7	11,5	11,8	12,2	12,4	11,9
Írország	6,4	6,6	7,0	6,2	5,4	4,7	4,3	3,6	2,9	2,2
Lengyelország	13,6	13,3	14,0	14,5	14,9	13,9	13,2	13,1	13,3	12,8
Lettország	9,9	10,3	11,8	12,6	12,0	10,8	10,0	10,2	10,0	9,3
Litvánia	8,4	8,2	9,2	10,7	11,1	10,0	9,3	8,3	7,9	7,9
Luxemburg	4,8	4,7	5,0	5,7	5,3	5,1	5,0	5,0	4,9	4,6
Magyarország	12,7	11,6	11,3	12,0	12,6	11,4	9,3	7,5	7,8	7,9
Málta	0,6	0,6	0,5	0,6	0,6	0,7	0,8	0,7	0,6	0,5
Németország	19,8	19,3	19,7	21,3	21,0	20,7	20,4	20,8	20,9	20,8
Olaszország	15,2	14,6	15,1	16,5	15,7	14,9	14,9	15,0	14,7	14,5
Portugália	6,5	6,7	7,1	7,5	7,4	6,8	6,2	6,6	6,0	5,9
Románia	8,6	9,7	9,7	9,9	9,5	10,3	9,6	9,2	9,0	9,7
Spanyolország	20,7	21,3	22,5	24,5	24,5	24,9	24,3	21,9	22,0	21,9
Svédország	23,3	23,2	23,9	25,2	24,3	24,5	25,1	25,3	25,3	25,0
Szlovákia	6,5	6,1	6,1	7,3	7,3	6,8	6,4	6,4	6,7	7,5
Szlovénia	8,6	8,3	9,0	9,8	9,8	9,4	9,6	9,8	9,9	9,0

*Forrás: az Eurostat adatai alapján saját szerkesztés<sup>12</sup>*

Összességében azt látjuk, hogy a 2008-as év után csak minimális csökkenés volt észrevehető, mely nem is egységes és nem folyamatszerű. Arra lehet így következtetni

<sup>12</sup> Government revenue, expenditure and main aggregates 2006 - 2015, Elérhető: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (letöltés dátuma: 2017. július 31..)

az Európai Unió 28 tagállamának éves adatait figyelembe véve, hogy a hazánkban és még egy-két országban tapasztalható ilyen mértékű folyamat nem általános jelenség, tehát a helyi szint feladatainak, kiadásainak általános csökkenése nem igazolható. Ha pedig tendenciát szeretnénk meghatározni, akkor épp ellenkezőleg, az alsóbb kormányzati szintek szerepének – bár nem kiugró - növekedése figyelhető meg.

\*\*\*

A költségvetési adatok elemzése azt mutatja, hogy a válság hatására történt változás a kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatokban, de az nem a magyar megoldáshoz hasonló centralizációs folyamattal írható le. Számos esetben épp a helyi szint pénzügyi, újraelosztó szerepének növekedése figyelhető meg. Tehát a gazdasági válság az önkormányzati pénzügyekre is hatással volt, de a vizsgált európai országokban a problémák kezelésében nem a helyi költségvetési megszorítások játszották a fő szerepet. Sőt, több esetben a helyi szint pénzügyi-újraelosztási szerepének erősödése volt megfigyelhető. Továbbá azt a következtetést is levonhatjuk, hogy nincsenek standard válaszok az egyes globális jelenségekre, így egy válság idején sem. Az egyes országok eltérő módon válaszolnak a közfeladatok szintek közötti megosztására és finanszírozására. Tehát önmagában nincs jó vagy rossz kezelési megoldás, azok eredményeinek értékelésével vonhatunk le következtetéseket.

#### Források jegyzéke:

- Bartha Ildikó: Kormányzati szintek és térbeli kapcsolatok. In: Horváth M Tamás - Bartha Ildikó (szerk.): Közszolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak? Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2016. 777-792. old.
- Curry, Dion – Blijleven, Wieke – Van de Walle, Steven: *Current and Future Trend sin Public Sector Reforms*. COCOPS Work Package 8, 2014, 5-25. old.
- Gellén Márton: *Ha válság, akkor reform. Kalandozás a közigazgatási reformok forrásvidékén*. In: Gellén Márton – Hosszú Hortenzia (szerk.): *Államszerep válság idején*. CompLex, Budapest, 2010, 207. old.
- Horváth M. Tamás: *Közmenedzsment*. Dialóg Campus, 2005, Budapest-Pécs.
- Lentner Csaba: *Közpénzügyek és államháztartástan*. Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2013, 49. old.
- Nagy Zoltán: *A közpénzügyi támogatások rendszere és szabályozása*. In: Lentner Csaba (szerk.): *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás - Közpénzügyek és államháztartástan II*. Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2015, 203. old.
- Vigvári András: *Kormányzati szerepvállalás a globalizálódó gazdaságban pénzügyi nézőpontból*. In: Radványi Tamás (szerk.) *Pénz és társadalom: Dolgozatok a BGF Pénzügyi és Számviteli Kara tudományos műhelyéből*. Budapest: Budapesti Gazdasági Főiskola, 2011. 9. old.
- Lentner Csaba: *Általános államháztartási ismeretek*. Közigazgatási szakvizsga diasor. NKE-VTKI, Budapest, 2015. augusztus. Elérhető: [http://vtki.uni-nke.hu/uploads/media\\_items/3-modul-diasor-2015.original..](http://vtki.uni-nke.hu/uploads/media_items/3-modul-diasor-2015.original..)
- <https://krugman.blogs.nytimes.com/2015/07/12/killing-the-european-project>

# FELNŐTTKÉPZÉSEL A TÁRSADALMI KIREKESZTETTSÉG ELLEN?\*

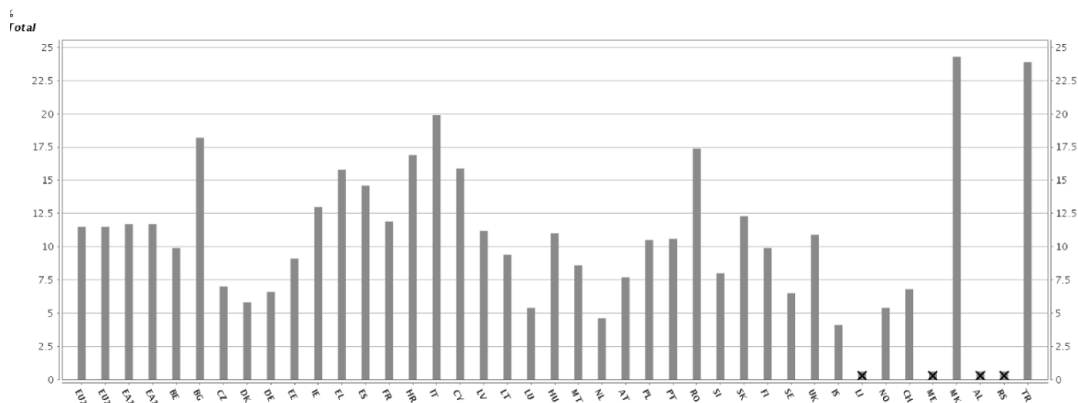
Tóth Judit<sup>1</sup>

*Hogyan lehet a gyerekkori fizikai, mentális, érzelmi, szociális hiányokat később behozni? Mikor lehet kulcsághozat a felnőttképzés? Túlszabályozott-e a felnőttképzés? Miért nincs rá elég költségvetési pénz vagy adó-szabályokkal kellene inkább ösztönözni, önfenntartóvá tenni a képzést? Miért nincs több résztvevő a képzésben? Hol van a sok uniós képzési támogatás? Ezekre keressük a választ az EDUMAP (Horizon 2020) projekt segítségével is.*

Az EU-ban 2013-ra mintegy 1 millióval növekedett azoknak a 15 és 24 év közötti fiataloknak a száma, akik nem tanultak és nem dolgoztak, Magyarországon pedig a szegénység által veszélyeztetett gyermekek aránya 5,8 százalékponttal nőtt 2007 és 2014 között, és a gyermekszegénység aránya közel 4 százalékponttal volt magasabb, mint az uniós országok átlaga. Az Oxford University Press és az UNICEF kiadásában, ez év áprilisában megjelent *Children of Austerity* (A válság gyermekei) című tanulmánykötetből tudható, hogy 41 OECD és EU országban a gyermekszegénységre és a gyermekek anyagi jólétének alakulására eltérő kormányzati válaszok születtek 2007 és 2014 között.

## 1. ábra

### 15 és 24 év közötti fiatalok aránya, akik sem munkával, sem tanulói státusszal nem rendelkeznek (2016)\*



\*Az arány meghatározása az adott ország ugyanezen korcsoportba tartozó teljes lakosságához viszonyítva történik.

Forrás: Eurostat

\* DOI 10.21867/KjK/2017.3.5.

<sup>1</sup> Dr. Tóth Judit, egyetemi docens, SZTE ÁJK

A kutatásból kiderül, annak ellenére, hogy Magyarország nemzetközi összehasonlításban is relatíve „nagyvonalúan költ” a sokféle eszközt felvonultató családtámogatásokra, és a pénzbeli támogatások szegénységcsökkentő hatása is jelentős, az 1990-es évek óta a gyermekszegénység kockázata magasabb, mint az Európai Unió tagállamainak átlaga. Az UNICEF Magyarország gyermekjogi igazgatója szerint a válság idején ez a helyzet rosszabbodott: a gyermekszegénység mértéke erősebben nőtt, mint a népesség egészéé vagy az Európai Unió tagállamainak gyermekeié. Kiemelte, hogy a gyermekes családok jövedelmi biztonságát az értékálló szociális transferek mellett a szülők munkaerő-piaci integrációját és megfelelő bérezését elősegítő intézkedésekkel kell megalapozni. A szűken vett jövedelmi szegénység mellett figyelmet kell fordítani a legrosszabb helyzetben lévő gyermekek oktatására és egészségügyi szolgáltatásaira, valamint lakhatási viszonyaira is. Ugyanis az a cél, hogy a fiatalok olyan készségekhez jussanak, amik lehetővé teszik számukra a munkapiacra lépést és az önálló élet megkezdését.

A munkavégzéshez szükséges tudás megszerzése ma már nem a családon belüli szakmák elsajátításával történik, ahogy évszázadokon át, hanem az iskolában. Ráadásul a korábban egy évszázada folytatott iskolai ismeretek, 1990 után – ha a munkapiaci igényeket nézzük – teljesen átalakultak. Új technikák, valamint a tudás gyors avulása miatt felnőttként is újabb dolgok befogadására képes emberekre van szükség. Míg 1990 előtt akár egy munkás egész pályafutása alatt egy szakmát gyakorolt, ma átlagosan tíz év alatt cserélődik le egy tanult szakma ismeretanyaga, és ha nem akar valaki munkanélkülivé válni, akkor újra kell (az iskolapadban, egy céges tanfolyamon vagy informálisan) tanulnia. Sajnos a munkaalapú társadalom nem azonos a tudás alapú társadalommal, mert az Alaptörvényben ugyan szerepel, hogy „a lehető legmagasabb szintű tudás megszerzése érdekében a tanulás szabadságát” biztosítani kell (X. cikk (1) bekezdés), amelyhez garantálni kell „az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatást”, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatását (XI. cikk (2) bekezdés). Azt, hogy ez a három szintű (alapfokú, középfokú és felsőfokú) oktatás milyen minőségben vagy mértékben járul hozzá a „lehető legmagasabb szintű tudás megszerzéséhez”, lehet-e panaszt tenni, visszakérni az iskolapénzt, a tudásunk versenyképes lesz-e, az emberi autonómia miként teljesedhet ki – már nem adnak garanciát. Csupán azt rögzítik, hogy ha valaki munkaképes és „dolgozni akar, dolgozhasson”, mivel „képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához” (XII. cikk).

Ez a modell arra épül, hogy csak a munka járul csak hozzá a közösség gyarapodásához, az nem, aki csak úgy, magát képzi, kiteljesíti tudását és emberi mivoltát, nembeli minőségét, hisz az nem szükségképpen része a munkaalapú társadalomnak, azaz minden munkaképesnek akarnia kell dolgozni. Az ehhez biztosítékként kapcsolt közoktatás nem szektor-semleges finanszírozású, mert az egyházi fenntartású iskolák 2,6-szeresen emelt normatívát kapnak tanulónként. Így nem csoda, hogy 2010-2015 között az általános iskolai, a szakiskolai, a gimnáziumi és a szakközépiskolai tanulók száma az állami iskolákban 10-26 százalék közt csökkent, és a bedöntött, keretszámokat meghúzó, állami bérletbe kényszerített alapítványi-és

magániskolák tanulóival együtt, ennél sokkal nagyobb mértékben nőtt az egyházi fenntartásúakban (17-145 százalékkal) a tanulók száma. A tankötelezettség 16 évre leszállítása, a középiskolai képzés és a szakképzés átalakítása nem ad megfelelő kompetenciákat. Szűkült a felsőoktatásba belépés társadalmi bázisa és létszáma a szaktárgyi érettségivel, a lecsökkentett közismereti tárgyakkal és gimnáziumi főrészekkel, de a világnézetileg semleges oktatást is sok kistéleptülélen felszámolták. A felsőoktatásban pedig 41 szak lett önköltséges, amelyeknél az állami finanszírozás megszűnt, a kevésbé tehető családok gyerekei nem is álmodhatnak a továbbtanulásról.

*A Magyar Tudományos Akadémia újabb adatai szerint, Magyarországon 430 ezer rászoruló gyermek él, de a minisztériumi számítás alapján közülük csak 208 ezren jogosultak az ingyenes nyári étkezésre, mert a többieknek az egy főre jutó havi jövedelme meghaladja 37 050 forintot. Ám a jogosultaknak is kevesebb, mint a fele jelentkezik az önkormányzatoknál, hogy kérje a nyári gyermekétkeztetést. Bár a Gyermekétkeztetési Alapítvány (GYEA) úgy tudja, legalább 330 ezer gyermek fekszik le éhesen, aki a nyári szünet alatt sem jut megfelelő étkezéshez. A problémák az anya alultápláltsága miatt már a várandósság alatt elkezdődnek, amit bizonyít, hogy hazánkban a legmagasabb az EU-n belül a 2500 grammos testtömeg alatt született gyerekek száma. Nálunk csak Bulgária és Románia van rosszabb helyzetben a gyermekszegénység terén, nálunk 4-5 százalékkal magasabb a gyerekszegénység, mint az EU-s átlag. Így a gyerekek 30 százaléka rászorul a támogatásra, mert lényeges anyagi nélkülözést szenvednek el. Nemcsak az aggasztó, hogy éhesek maradnak, hanem az is, hogy sokan nem úgy fejlődnek, ahogy kellene. Az ásványi anyag- és vitaminhiány miatt szellemileg sem tudnak úgy teljesíteni, mint kortársaik. A lustaság, motivátlanság mögött gyakran élelemhiány húzódik meg, ezért nincs elég energiájuk a gyerekeknek – figyelmeztetett a gyermekvédelmi szakember. Az anyák táplálását szintén támogatni kellene, mert ha ők éheznek, akkor gyermekeiket sem tudják megfelelően ellátni. Pedig a hároméves kor alatti táplálás meghatározza a későbbi fejlődést. A védőnők hiába végzik el a kötelező szűréseket, de gyakran nincs a körzetben szakorvos, ahova probléma esetén tovább tudják küldeni a gyerekeket. Vagy ha van is, olyan messze, hogy a családnak nincs pénze odautazni. Ezekről a problémákról azonban keveset hallani, és a megoldás is várat magára. Ezekből a fiatal anyákból és a mai gyerekekből lesz a közeljövő felnőtt, dolgozó generációja – ha persze képes lesz egyáltalán túlélni, tanulni, munkát végezni, netán tevékeny, felelős polgárrá válni. Persze gyerekkorban és iskolásként kell megalapozni a képességeket és a készségeket a tanuláshoz.*

*Forrás: Kuslits Szonja, Periférián: éhező gyerekek, akiket senki sem lát. Magyar Nemzet, 2017.május 12.*

A magyar közoktatás évente legalább 25 ezer fővel gyarapítja a funkcionális analfabéták számát, mert ezek a fiatalok nem értik az elolvasott szöveget, tehát nem lesznek képesek új ismereteket, szakmát tanulni, a többiek pedig legfeljebb „egyszer



használatos, eldobható szakmunkások lesznek, akik képtelenek a továbblépésre” – azaz a mű elkészült: az iskolából mostanában kikerülők ideális alattvalók lesznek.<sup>2</sup>

Tetézi a bajt, hogy a *szaktárgyi ismeretek korszerűtlensége társul az idegen nyelv tanulásának eredménytelenségével*, ami a munka világában jelentős szelekciós tényező. A Nyelvtudásért Egyesület 2016 márciusában arról tartott konferenciát, hogy mi a baj az iskolai nyelvoktatással.<sup>3</sup> A konferencia apropóját az adta, hogy a „felsőoktatási törvény értelmében 2020-tól általános szabályként – a művészeti képzések kivételével – a felsőoktatási alap- és osztatlan szakokon bemeneti követelmény lesz legalább egy középfokú (B2 szintű) nyelvvizsga megléte. Erre a követelményre diákoknak, tanároknak, szülőknek – és nem utolsó sorban az érintett intézményeknek – időben fel kell készülniük, mivel jelenleg a középiskolások közel fele nem kerülhet be a felsőoktatásba: 2011-ben például a felsőoktatási alapképzésre felvettek átlag 54 százalékának volt papírja nyelvtudásáról, a felsőfokú szakképzésre sikeresen felvételizőknek pedig 21 százaléka tett le közép- vagy felsőfokú nyelvvizsgát. A tényfeltáró konferencián ismertették a nyelvtanulók és nyelvtanárok véleményét felmérő kérdőíves kutatás eredményét, vajon miért nem jut el minden diák legalább egy idegen nyelvből a B2 szintű nyelvtudásig. A számok tükrében vizsgálva a magyarországi idegen nyelv-oktatást, megállapítható, hogy a feltételeket illetően nem állunk rosszul, mert az idegen nyelvi óraszám európai viszonylatban magas. Az első idegen nyelv tanulására minimum 936 tanóra jut kilenc év alatt, míg a másodikra 432.<sup>4</sup> Az ALTE (Association of Language Testers in Europe) ajánlása szerint az A2 szinthez 180-200, a B1 küszöbszinhez 350-400, a B2 szinthez 500-600, míg a C1 felsőfokú nyelvtudás megszerzéséhez 700-800 nyelvóra szükséges. Ám ehhez a minőségi és nem a mennyiségi szemléletnek kellene dominálnia, és szükség van a pedagógiai kultúráváltásra, hogy a tanárok ne csak tudják, hogy mit és hogyan kellene tanítani, de gyakorolják is azt a hétköznapokban. Igaz, a NAT 2012-ben csökkentette az idegen nyelvi órák számát, miközben megemelte a követelményt (általános iskola: A2 minimum kimeneti szint, érettségi: B1 minimum szint) és a 7. osztálytól bevezette a második idegen nyelv tanulásának a lehetőségét is. 2015-ben Magyarországon a nyelvvizsgázók 36 százalékát tette ki a 14–19 éves korosztály, azaz a többi vizsgázó mind idősebb volt, a középiskolai évek után szerzett csak annyi tudást, hogy vizsgázhasson.

A magas óraszám és a kedvező feltételek ellenére a nyelvoktatás hatékonysága alacsony, a már kritizált szemlélet miatt: az idegen nyelveket sokszor tantárgyként kezelik és nem az ismeretszerzés eszközeként. Ezért a tartalomalapú nyelvoktatás jelentheti a megoldást, amit a két tanítási nyelvű iskolák már jó ideje sikeresen alkalmaznak. A pedagógiai folyamatok kiindulópontja – legyen szó tervezésről, mérésről-vizsgáztatásról, osztálytermi folyamatokról vagy fejlesztő értékelésről – a tanulási cél és a tanulási eredmény; hogy milyen elmozdulást kívánunk elérni a tanulókkal. A helyi sajátosságokat figyelembe vevő, differenciált célok helyett mégis a

<sup>2</sup> Andor Mihály (2017): *Alattvalóképzés*. Mozdó Világ, 2017/1: 37-43. old.

<sup>3</sup> Kákonyi Luca (2016): *Mi a baj az iskolai nyelvoktatással?* A Nyelvtudásért Egyesület tényfeltáró konferenciájáról. Pedagógiai Szemle, 2016/7-8:123-133. old.

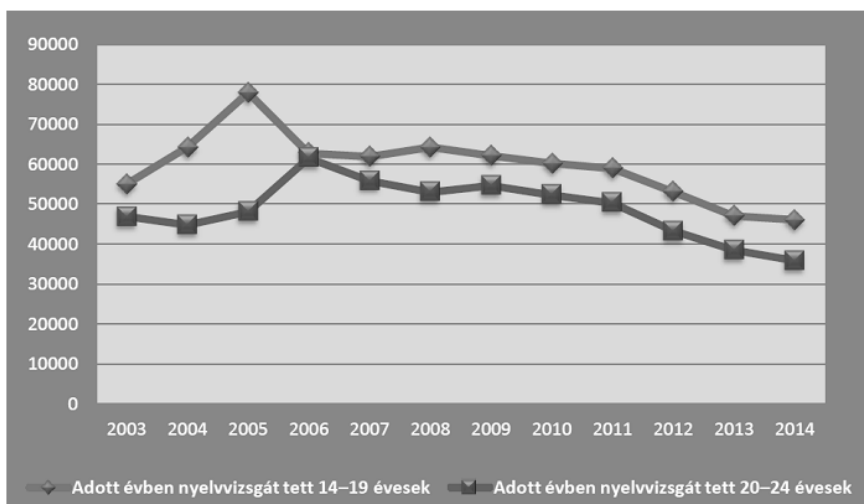
<sup>4</sup> Romániában 472, Lengyelországban 537, Luxemburgban tíz év alatt 1893.

gondosan adagolt tanítási anyag jelenti a fő szervezési erőt. Így az eredményességre kicsi az esély.

A siker a tanár pedagógiai kultúráján múlik – hogy képes-e a tanulóközpontú, kompetencia- és tevékenység alapú megközelítésre, hogy fontos-e számára az autonómia, a motiváció, az aktivitás és a kooperativitás. Vagyis az egyéni tanulási utak és az ösztönző értékelés. A tanárjelöltek a tanulmányaik során nem tapasztalják meg azokat a tanulási folyamatokat, amelyeknek működtetését a tanítási gyakorlatukban elvárjuk tőlük. Ráadásul, elképesztő különbségek mutatkoznak a tanulók tudásszintjében: a jók egyre jobbak, a gyengék leszakadnak, az olló kíméletlenül nyílik.

## 2. ábra

### Nyelvvizsgálóval rendelkező fiatalok száma Magyarországon 2004-2013



Forrás: KSH, profitline.hu

A korábbi nyelvpedagógiai vizsgálatok eredményei azt mutatják, hogy a nyelvtanulás lehetőségei nem mindenütt hasonlóak; szignifikáns különbségek figyelhetők meg az iskolatípusok, településtípusok és nyelvi csoportok között. Az említett kutatás szerint, a heti óraszám és a nyelvtanulással eltöltött évek száma kevésbé befolyásolja a nyelvtanulás sikerességét, mint a sikeresség ma legmeghatározóbb tényezője, a szociokulturális háttér, azaz a szülők iskolázottsága és a tanuló képessége. A szociokulturális hátránnyal élőket komolyan sújtja majd a rendelet, aminek következtében a hátránnyal indulók esélye a felsőoktatásra a rendeletnek köszönhetően tovább csökkenhet, ezért méltányos támogatásuk elengedhetetlen. Másfelől kiderült, hogy a nyelvpedagógia szerint az idegen nyelv eszköz az információ megszerzéséhez, ám a szakképzésben dolgozó nyelvtanárok szerint előbb a megfelelő küszöbszintet kell elérni a nyelvtudásban, és csak utána következhet a szaknyelv oktatása. Ezzel szemben a tanulók a szaknyelvet részesítenék előnyben, ám a pedagógusaik nem bíznak a sikerükben.

\*\*\*

Magyarország a képzésben részt vevők aránya szerint azonban messze elmarad más európai és az OECD-államoktól is. A résztvevők végzettsége szerinti összetételében pedig azt tapasztalhatjuk, hogy éppen az iskolázottabbak aránya a legmagasabb, vagyis az ifjú korokban a formális képzésben már egyszer elbukók nem sok eséllyel indulhatnak a felnőttképzésben. Ennek következményeként, a magyar népességben belül egy markáns iskolázatlan csoport termelődik újra és újra. Röviden: a gyermekkori és iskolai, társadalmi és szociális, kulturális hátrányokat, egyenlőtlenségeket, az önálló élethez, munkához szükséges tudást megszerezni, második esélyként, csak a felnőttképzésben lehet.<sup>5</sup> Ezért *Magyarországon egyszer stratégiai ágazat lesz a felnőttképzés.* Az EDUMAP projekt is ebből az előfeltevésekből kiindulva vizsgálja (2016-2018) a tagállamokban a felnőttképzést és azt, hogy egy intelligens döntéstámogatási rendszerrel miként lehetne ezt a paradigma-váltást elősegíteni, hogy a felnőttképzés ne egy külső elvárás, uniós forrásokból finanszírozott kényszer, hanem az állampolgári aktivitás, a tanuló és így valóban a tudás-alapú társadalommá válás eszközeként szerepeljen a köztudatban.

#### **Források jegyzéke:**

- Andor Mihály (2017): *Alattvalóképzés.* Mozgó Világ, 2017/1: 37-43. old.
- Bartha Ildikó: Az egyetem mint a helyi és regionális fejlesztés közpolitikai szereplői. In: Horváth M Tamás - Bartha Ildikó (szerk.): *Közszolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak?* Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2016, 747-759. old.
- Kákonyi Luca (2016): *Mi a baj az iskolai nyelvtanítással?* A Nyelvtudásért Egyesület tényfeltáró konferenciájáról. *Pedagógiai Szemle*, 2016/7-8, 123-133. old.
- Kuslits Szonja (2017): *Periférián: éhező gyerekek, akiket senki sem lát.* Magyar Nemzet, 2017. május 12.

---

<sup>5</sup> Bartha Ildikó: Az egyetem mint a helyi és regionális fejlesztés közpolitikai szereplői. In: Horváth M Tamás - Bartha Ildikó (szerk.): *Közszolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak?* Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2016, 747-759. old.

# REFLEXIÓ A NYELVOKTATÁS PROBLÉMÁJÁHOZ\*

*Szólik Ivett<sup>1</sup>*

*Az Európai Unió kiemelt jelentőséget tulajdonít a többnyelvűségnek, a felnőttképzés terén is.<sup>2</sup> Dokumentumaiban ajánlásokat fogalmaz meg e témában, anyagi támogatást nyújt tagállamainak, hogy azok polgáraik idegen nyelvi kompetenciáit fejlesszék. Az elérni kívánt cél legalább két élő idegen nyelv ismerete. A tagállamok maguk döntenek saját oktatáspolitikájukról, az Európai Bizottság csak ajánlásokat fogalmaz meg és segíti a tagállamokat céljuk elérése érdekében.<sup>3</sup>*

Magyarországon a statisztikai adatok tükrében is nagy szükség lenne a fejlesztésekre, hiszen folyamatosan egyre rosszabb helyet foglal el a rangsorban a nyelvtudást illetően. A 2012-es adatok szerint<sup>4</sup> az EU27 polgárainak 54%-a beszél az anyanyelvén kívül legalább egy idegen nyelvet, kettőt 25 %, három nyelvet 10 %. Ezzel szemben Magyarországon ezek az értékek sokkal alacsonyabbak: csak 35% beszél egy idegen nyelvet, amivel az utolsó helyet foglaljuk el a sorban, ráadásul nálunk a 2005-ös érték még 42%-volt. Két idegen nyelvet a lakosság 13 %-a beszél, hármat pedig mindössze 4 %. Bár azóta nem történt újabb átfogó vizsgálat, nincs okunk feltételezni, hogy javult volna ez a statisztika, és az egy idegen nyelven sem beszélők vonatkozásában is elszomorító képet kapunk. Míg 2005-ben a harmadik legrosszabb eredményt mutattuk, 2012-re lecsúszott Magyarország ebben is az utolsó helyre: a lakosság 65 %-a nem beszél egyetlen idegen nyelvet sem. Ez az országos átlag, de nyilvánvaló, hogy az országon belül nagy eltérések mutatkoznak földrajzi és társadalmi szempontból is. A leszakadó, hátrányos helyzetű rétegeknél maga az iskoláztatás is probléma, nemhogy az idegen nyelvtudás! A többi később csatlakozott ország sokkal jobb eredményeket, s főleg tendenciákat mutat, és valószínűleg komolyabban vette az Európai Unió ajánlásait, jobban felismerték, hogy az idegen nyelvismeret segíti a kultúrák közötti kommunikációt, könnyebbé teszi a munkavállalást, utazást, tanulást és elősegíti a mobilitást. Ehhez azonban az oktatási szektorba több forrást kellene mozgósítani és az iskolarendszeren kívüli képzéseket is fejleszteni kellene. Erőfeszítéseket kellene tenni a tanulók motiválására, a tanítási módszerek igényekhez alkalmazkodó kiválasztására, a tanárképzés átalakítására. Meg kellene teremteni a lehetőséget arra, hogy az idegen nyelvet oktató aktív pedagógusok anyanyelvi környezetben fejleszthessék tudásukat, kompetenciájukat. Ezzel szemben azonban – ahogyan a vitáikból is kiderül – az iskolai nyelvoktatás szociokulturális hátránnyal élők körében még kevésbé sikeres, mint általában. Ez túlmutat a nyelvpedagógiai kérdéseken, ez társadalmi és politikai kérdés,

---

\* DOI 10.21867/KjK/2017.3.6.

<sup>1</sup> Szólik Ivett, joghallgató SZTE ÁJK

<sup>2</sup> <http://kozjavak.hu/felnottkepzessel-tarsadalmi-kirekesztettseg-ellen> (letöltés dátuma: 2017. augusztus 6.)

<sup>3</sup> [https://europa.eu/european-union/topics/education-training-youth\\_hu](https://europa.eu/european-union/topics/education-training-youth_hu) (letöltés dátuma: 2017. augusztus 6.)

<sup>4</sup> [http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/ebs/ebs\\_386\\_sum\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/ebs/ebs_386_sum_en.pdf) (letöltés dátuma: 2017. augusztus 6.)

sőt, politikai döntés. Hogyan várható el az oktatás, sőt a nyelvoktatás sikeressége azokban az iskolákban, ahol csökkentik az állami támogatás normatíváját? Nemhogy a nyelvoktatás, de a közismereti tárgyak megfelelő szintű oktatása sem biztosítható ezeken a helyeken, az esetleges művészeti oktatásról nem is beszélve. „A Költségvetési Felelősségi Intézet a tavalyi költségvetés alapján kiszámolta, hogy az állami iskolákba járó gyerekek egy főre jutó támogatási összege (61,3 ezer forint) 2,6-szor kevesebb, mint az egyházi iskolákba járóké (160 ezer forint). Ráadásul az előbbi a következő tanévben 5 százalékkal (58,3 forintra) csökken, az utóbbi pedig 200 ezerre nő. A különbség tehát fokozódik: 3,4-szeresre.”<sup>5</sup> Valószínűsíthető, hogy a jobb szociokulturális helyzetben élő gyermekek kerülnek a jobban finanszírozott iskolákba, s a leszakadó rétegeknek csak az állami iskolákban jut hely, ahol – főleg a kistelepüléseken – megfelelő képzettségű pedagógusokból is hiány mutatkozik. Így hát a gyengék valóban egyre jobban leszakadnak, s nem csak az esetlegesen gyengébb képességeik miatt. Esélyük sincs, hogy egyáltalán kiderüljön, milyen képességeik vannak.

A felnőtt lakosság idegen nyelvi kompetenciáinak fejlesztésében sem tapasztalhatók sikerek, bár komoly uniós anyagi források álltak rendelkezésre az elmúlt években. 2007-13 között a TÁMOP 2.1.2 projekt a digitális és az idegen nyelvi kompetenciák fejlesztésével járult hozzá a felnőtt lakosság fejlesztéséhez. A cél az volt, hogy minimálisan 100.000 főt vonjanak be a programokba és 85% sikeresen el is végezze azokat. További elvárás volt, hogy 10.000 hátrányos helyzetű személyt is kapcsoljanak be a programokba. A képzésekre jelentkezhetett minden 18. évet betöltött felnőtt, aki nem áll tanuló vagy hallgatói jogviszonyban. A támogatás maximális összege 90.000 Ft/fő volt. A résztvevőnek önrészt kellett fizetni, melynek összege a képzési díj minimum 5%-a, a hátrányos helyzetűek esetében minimum 2 %-a. A projekt megvalósításához 12,48 milliárd Ft európai uniós támogatás állt rendelkezésre. A képzésekre 96.743 fő jelentkezett, ebből 87.287 fő kapott is tanúsítványt, ami a képzés sikeres zárását jelenti, azonban nem tudható, hogy a tanúsítványok mögött milyen mértékben használható nyelvi kompetenciák vannak, mert ezt senki nem vizsgálta. Mint ahogyan azt sem, hogy az esetleg megszerzett nyelvtudás szintjét hogyan tudják fenntartani a résztvevők? Továbbá az sem tudható, hogy hányan nem tudtak élni a lehetőséggel azért, mert a még oly alacsony önrészt sem tudták kifizetni.

A másik nagy Európai Unió projekt a Diplomamentő program volt.<sup>6</sup> A projektet az Országos Foglalkoztatási Közhatalom Nonprofit Kht. valósította meg (2014. szeptember – 2016. december 31.) 4 milliárd Ft-os kerettel, ami 11-12 ezer fiatal képzésére lett volna elegendő. A képzések megvalósításában 43 nyelviskola vett részt. A projekt létjogosultsága nem vitatott, hiszen mintegy ötvezer lehetett azoknak a felsőfokú oktatásban végzett fiataloknak a száma (20-22 %), akik nyelvvizsga bizonyítvány hiányában nem vehették át a diplomájukat. A programra azok jelentkezhettek, akiknél kizárólag a nyelvvizsga volt az akadálya annak, hogy átvegyék diplomájukat, és már nem állt fenn hallgatói jogviszonyuk. A program 120, 180 és 240 órás tanfolyamokat

<sup>5</sup> [http://hvg.hu/itthon/20170516\\_Haromszor\\_tobbet\\_er\\_egy\\_gyerek\\_ha\\_egyhazi\\_iskolaba\\_jar](http://hvg.hu/itthon/20170516_Haromszor_tobbet_er_egy_gyerek_ha_egyhazi_iskolaba_jar) (letöltés dátuma: 2017. augusztus 6.)

<sup>6</sup> <http://ofa.hu/hu/diplomamento> (letöltés dátuma: 2017. augusztus 6.)

hirdetett angol, német, francia nyelven. A jelentkezőnek B1 szintű nyelvtudással kellett rendelkeznie, amit önbevallásos módszerrel mértek fel. Ennek alapján kerültek besorolásra a jelentkezők, ám a nyelvviskolák szintfelmérő tesztjei más eredményt mutattak, s ezzel máris kérdéssé vált a siker. A sajtóból szerzett információk szerint kb. kilencezer fő vett részt kb. 850 képzésen. Ami az eredményességet illeti: 2015 első félévében kb. 1300 fő jelentkezett komplex középfokú nyelvvizsgára és 90%, azaz mintegy 1.100 fő sikeresen teljesítette azt. További nyilvános adatok ellenben nem találhatók. Azonban ha a következő időszakokban félévenként hasonló eredményességgel számolunk a projekt zárásáig, 2016 végéig, akkor is csak durván a jelentkezők fele tehetett sikeres nyelvvizsgát. A projekt sikerességéről tehát – minden ellenkező kommunikáció ellenére – sem beszélhetünk, még a nyelvtanfolyamokra beiratkozottak számát tekintve sem érte el a tervezett határfokot.

A jelenlegi (2014-2020 közötti) költségvetési ciklusban a GINOP pályázatait nyújtanak anyagi lehetőséget az előző időszakhoz képest is nagyobb mértékben. A felnőtt lakosság nyelvtanulásának támogatására vonatkozó (GINOP - 6.1.3-16) programra szánt összeg komoly mértékben növekedett. A korábbi adatok szerinti 4 milliárd Ft helyett (Magyar Közlöny 2015. évi 38. szám) az 1006/2016 (I.18.) Kormányhatározat már 15 milliárd Ft előirányzatról szól. Kérdés, hogy ebből mennyi fog a gyakorlatban hasznosulni, és az mennyiben fog hozzájárulni a célok tényleges eléréséhez. Az látható, hogy az Európai Unió jóvoltából nagy mennyiségű pénzüsszeg áll rendelkezésre különböző területeken, ám kérdés az, hogy a képzéseket indító intézmények kiválasztása, területi elosztása miként történik. Meghatározó elem a pályázatok eredményessége szempontjából a képzési programok minősége, relevanciája, a képzések lebonyolítása, és ami a legfontosabb, hogy a képzésben résztvevő felnőttek kompetencia fejlődése miként lesz majd hasznosítható a mindennapi gyakorlatban. Mennyire fogja elérni a társadalmilag sérülékeny csoportokat ez a lehetőség? Ki fog segítséget nyújtani ezeknek a csoportoknak abban, hogy élhessenek is a lehetőségekkel? Ugyanis a képzéseket a kormány a szakképzési centrumokon keresztül akarja megvalósítani. Arra nincs garancia, hogy a formai lebonyolításon túl, differenciáltabb, a felnőttképzés szakmaiságával is bíró programokat tudjon lebonyolítani. Félő, hogy ismét pont a legrászorultabbakhoz nem jutnak el a lehetőségek, a milliárdok pedig ismét elfogynak anélkül, hogy valódi eredmények mutatkoznának. Pedig a deklaráció szintjén kiemelten fontosnak tartja a nyelvi képzést a szakpolitika és a szakmai közönség is, a megvalósítás megújításáért, hatékonnyá tételéért azonban keveset tesz.

### **Források jegyzéke:**

[http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/ebs/ebs\\_386\\_sum\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/ebs/ebs_386_sum_en.pdf)  
[http://hvg.hu/itthon/20170516\\_Haromszor\\_tobbet\\_er\\_egy\\_gyerek\\_ha\\_egyhazi\\_iskolaba\\_jar](http://hvg.hu/itthon/20170516_Haromszor_tobbet_er_egy_gyerek_ha_egyhazi_iskolaba_jar)  
<http://kozjavak.hu/felnottkepzesel-tarsadalmi-kirekesztettseg-ellen>  
<http://ofa.hu/hu/diplomamento>  
[https://europa.eu/european-union/topics/education-training-youth\\_hu](https://europa.eu/european-union/topics/education-training-youth_hu)

Fórum rovatunkban a Közjavak folyóirat korábbi számaiban megjelent tanulmányokhoz érkezett hozzászólásokat, vitaindítókat, reflexiókat, megjegyzéseket közöljük. A közös gondolkodás alapjainak továbbépítéséhez kíván fórumot biztosítani, továbbá a közjogi kutatások aktuális kérdéseinek megvitatásához, közvetlenül teret adva az aktuális témákkal kapcsolatos hírek megjelenésének, valamint a szakmai vélemények és különböző álláspontok közlésének a különböző jogágak közötti szabad és kötetlen kommunikáció jegyében.

### A JOGALKOTÁS SZAKSZERŰSÉGE ÉS A JOG KÖZÉRTHETŐSÉGE\*

*Bartha Ildikó – Bordás Péter<sup>1</sup>*

*2017. június 14-én került megrendezésre az MTA ÁJB Közjogi Albizottsága által szervezett tudományos vitauülés, melynek témája a jogalkotás szakszerűsége és a jog közérthetősége volt. A rendezvény alap gondolatát az a kérdés adta, hogy hogyan beszélhetünk a mai társadalmi, gazdasági, kulturális egyenlőtlenségek láttán jogegyenlőségről, a joghoz való hozzáféréséről, tisztességes eljárásról szakszerűtlenül megalkotott jogszabályok mellett. A jogszabálytervezetek sem előzetes, sem párhuzamos, sem utólagos vizsgálata nem tudott gyakorlattá válni Magyarországon – mindez nagy részben a kormányzás módjából, kultúrájából, hagyományaiából adódik. További problémát jelent, hogy jogszabályokban, közigazgatási határozatokban, bírósági ítéletekben vagy a jogi eljárások során használt jogi nyelv a laikusok számára gyakran érthetetlen, követhetetlen szövegfolyamként jelenik meg. A Közjogi Albizottság tudományos ülésén e felvetések közjogi alapjait vitattuk meg.*

A beszélgetés moderátora Horváth M. Tamás (DE ÁJK, MTA-DE Közszolgálati Kutatócsoport) volt, aki a megnyitó gondolataiban kiemelte az egyes tudományos műhelyek közötti együttműködés fontosságát, melynek megvalósulását a Közjogi Albizottság kiemelten fontosnak tartja és támogatja.

A vitaindító gondolatok keretében három előadást hallgathattak meg az érdeklődők. Szabó Miklós (ME ÁJK) *A jogi nyelv logikai alapstruktúrája* címmel tartott előadást, valamint bemutatta a "A tisztességes eljárás nyelvi aspektusai" c. OTKA projekt kutatási eredményeit. A kutatás alapkonceptiója elkülöníti a szaknyelvet és a természetes nyelvet, kiemelve a jogi szaknyelv és a logika tudományának szoros

---

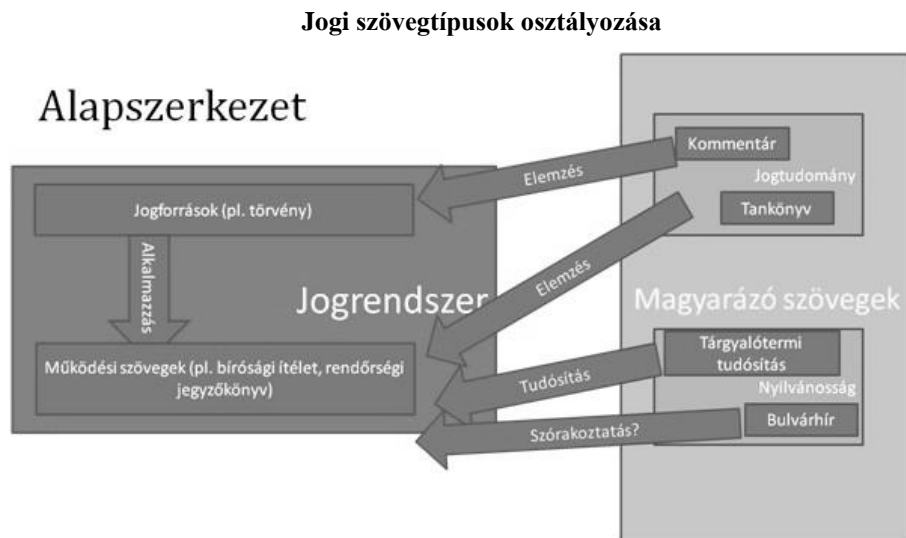
\* DOI 10.21867/KjK/2017.3.7.

<sup>1</sup>Dr. Bartha Ildikó, egyetemi docens, DE ÁJK, MTA-DE Közszolgálati Kutatócsoport; Dr. Bordás Péter, tudományos segédmunkatárs, MTA-DE Közszolgálati Kutatócsoport

kapcsolatát, és ezzel együtt a grammatikai értelmezésen túlmenő logikai értelmezés meghatározó szerepét.

Ezt követően a *Jogi szövegtípusok. Egy lehetséges osztályozás* címmel Zódi Zsolt (MTA TK JTI) vetette fel gondolatébresztő hozzászólását. E rendszerben alapvetően két réteget: a jogforrásokat és a jog működéséhez szükséges szövegek csoportját különíthetünk el. Az osztályozás további rétegeinek feltárása során többek között arról is szó volt, hogy hogyan képződik, illetve mitől érthető egy jogi szöveg, és milyen szerepe lehet a Google-nek a jogi szövegek értelmezésében.

## 1. ábra



*Forrás:* Zódi Zsolt: *Jogi szövegtípusok. Egy lehetséges osztályozás.* Az MTA ÁJB Közjogi Albizottság 2017. június 14-i ülésén elhangzott előadás anyaga

A vitaindítók keretében végül Vinnai Edina (ME ÁJK) tartotta meg előadását *A jogi nyelv rétegei, a professzionális és laikus nyelv találkozása* címmel. A jogi nyelv 1) tételes jogi, illetve 2) jogalkalmazás során használt rétegeit megkülönböztetve mind az írásbeli megnyilvánulások, mind pedig a szóbeli eljárások során vizsgálta a professzionális és a laikus nyelv találkozásának eseteit. Az előadásban szó volt a téma szempontjából releváns egyéb kezdeményezésekről is, így a bírósághoz való hozzáférés egyszerűsítése érdekében 2017-ben indított "közérthetőség éve" programról,<sup>2</sup> valamint a közérdekű fogalmazás kérdésével foglalkozó vilagosbeszed.hu honlapról, amely többek között közigazgatási határozatok elemzésével is foglalkozik.

Majd két előzetesen felkért hozzászóló ismertette álláspontját. Először Tóth Judit (SZTE ÁJK) fejtette ki véleményét a minőségi jogalkotás közjogi keretei vagy kényszerei témakörében, s kitért arra, hogy milyen minőséget meghatározó szempontok és követelmények vannak/lehetnek egy jogi szöveggel szemben.

<sup>2</sup> [http://www.manysi.hu/hirek/56/kozerthetoseg\\_a\\_birosagokon/?lang=hu](http://www.manysi.hu/hirek/56/kozerthetoseg_a_birosagokon/?lang=hu)



Másodikként *A választás szabadsága* címmel Józsa Zoltán (SZTE ÁJK) vetett fel igen fontos vitaébresztő gondolatokat, többek között arról a kérdésről, hogy a jog (jogi szövegezés) eszközével miként lehet szakmai "köntösbe" bújtatni egy valójában politikai döntést.

Végül a jelenlévők osztották meg a témához kapcsolódó eltérő álláspontjaikat, mely során jó volt látni, hogy nem csak a jogtudomány egyes ágainak oldaláról, hanem más tudományok (így a nyelvészet) szemszögéből is eltérő érvek és szempontok mellett lehet megítélni a témát és a problémakört.

#### ***A vitaülés háttéranyagául az alábbi tanulmányok szolgáltak:***

- Szabó Miklós: A jog nyelvi erőtere. In: Szabó Miklós (szerk.): *A jog nyelvi dimenziója* (2015, Miskolc, Bíbor Kiadó), 179–188. old.
- Vinnai Edina: Az első „jog és nyelv” kutatás hazánkban. *Alkalmazott Nyelvészeti Közlemények*, Miskolc, IX. évfolyam, 1. szám (2014) 60-67. old.
- Zódi Zsolt: Alkalmas-e a Google jogi problémák megoldására? In: Szabó Miklós (szerk.): *A jog nyelvi dimenziója* (2015, Miskolc, Bíbor Kiadó), 283–296. old.
- Józsa Zoltán: *A választás szabadsága*. (kézirat)
- Tóth Judit: *A minőségi jogalkotás közjogi keretei vagy kényszerei*. (kézirat)

## **A KÖZPÉNZEK KELETKEZÉSKORI VÉDELMEÉRŐL\***

*Valentényi-Szilágyi Bernadett<sup>3</sup>*

2017. szeptember 21-én, csütörtökön a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara „A közpénzek keletkezéskori védelméről” címmel tartott konferenciát, mely az Igazságügyi Minisztérium által támogatott *"A Közpénzek keletkezéskori védelmének főbb területei"* című projekt eredményeit mutatja be. A projekt 2017. január 1-én indult, és Prof. Dr. Horváth M. Tamás, tanszékvezető egyetemi tanár szakmai irányítása mellett négy további kari oktató vett részt benne, akik egyben a konferencia előadói is voltak (Bartha Ildikó, Madai Sándor, Varga Judit és Bordás Péter). A kutatás fókuszában a közpénzek védelmének hazai és nemzetközi jogi szabályozása áll. Azt vizsgálja, hogy milyen eszközök állnak rendelkezésre a központi és a helyi kormányzati szinten, amelyek növelik a közpénzek, a különböző kormányzati felhasználású erőforrások

---

\* DOI 10.21867/KjK/2017.3.8.

<sup>3</sup>Dr. Valentényi-Szilágyi Bernadett, egyetemi adjunktus, DE ÁJK

közösségi jellegét, továbbá biztosítják a hasznosítás gazdaságosságát, hatékonyságát és célszerűségét. A projekt keretében végzett munka nemzetközi modellek alapján helyezi el és elemzi a magyarországi szabályozási gyakorlatot és annak változási folyamatait. A kutatás eredményeit a Horváth M. Tamás, Bartha Ildikó és Varga Judit szerk. (2017): *Honnan hová? A közpénzek védelméről* című kötetben foglalja össze, amely választ ad a közpénzek felhasználásával, kezelésével kapcsolatos igen aktuális kérdésekre is.

A konferencia programjában délelőtt plenáris ülés zajlott, melyet Szikora Veronika, az Állam- és Jogtudományi Kar dékánja nyitott meg. Az ülésen a kutatásban résztvevők tartottak rövid előadásokat. Horváth M. Tamás a közpénzek általános védelme kapcsán kiemelte, hogy a közpénzek védelme már azok keletkezésekor fontos és a megfelelő jogi szabályozással fokozható azok hatékony védelme. Bordás Péter előadása a helyi önkormányzati forrásokra fókuszált.<sup>4</sup> Varga Judit a közvagyon, mint a közpénz nélkülözött formájának fokozódó védelmét vizsgálta a jogszabályi változásokon keresztül. Madai Sándor a közpénzvédelem büntetőjogi eszközeinek alakulását vázolta fel, melyben többek között bemutatta az elmúlt évek büntetőjogi tényállás változásait a közpénzekkel kapcsolatos bűncselekményeknél. Az utolsó előadók, Bartha Ildikó és Csűrös Gabriella az uniós közpénzügyi források védelmével kapcsolatos ellentmondásokra hívták fel a figyelmet.<sup>5</sup>

A délelőtti plenáris ülést követően délután egy idegen nyelvű és három magyar nyelvű szekcióban folytatódott a munka. A szekciók nem tematikusan, hanem a kutatói minőségre tekintettel álltak fel (Erasmus-hallgatók, doktoranduszok, szakkollégiumi hallgatók, diákköri hallgatók). A téma fókuszát mindenhol a közpénzek adták. A szekcióülések fontos kérdése volt, hogy az egyes kutatók hogyan tudják saját témájukat összekapcsolni a közpénzek védelmével. Ez szintén alátámasztja a kutatásunk hipotézisét, miszerint a közpénzek védelméről korántsem csak pénzügyi jogi oldalról, hanem nemzetközi jogi, polgári jogi, büntetőjogi, munkajogi, közigazgatási jogi, római jogi aspektusból is lehet beszélni, tehát egy jogágakon átívelő témáról van szó.

A kutatás eredményeit megpróbálja a Kar az oktatásban is hasznosítani, felismerve azt, hogy a közpénzügyek és pénzügyi jog területén tapasztalható dinamikus változásokhoz alkalmazkodni kell, s ennek megfelelően az oktatásban újfajta módszereket alkalmazni. Célunk tehát, hogy a több jogágot is érintő témákat komplex módon tárjuk a hallgatók elé, megvilágítva a kapcsolódási pontokat, s azt hogy egyes kérdések nem kezelhetőek pusztán a közpénzügytan, pénzügyi jog oldaláról.

---

<sup>4</sup> Bordás Péter: Önkormányzati adósságkezelés és költségvetési gazdálkodás. In: Horváth M Tamás, Bartha Ildikó, Varga Judit (szerk.): *Honnan hová? A közpénzek védelméről*. Debrecen, 2017, 137-154. old.

<sup>5</sup> Bartha Ildikó: A nemzetközi beruházásvédelem átláthatósági garanciái az Unióban. In: Horváth M Tamás, Bartha Ildikó, Varga Judit (szerk.): *Honnan hová? A közpénzek védelméről*. Debrecen, 2017, 233-255. old.

## **HOZZÁSZÓLÁSOK JÓZSA ZOLTÁN: MINEK A MESTERE? CÍMŰ, A KÖZJAVAK III. ÉVFOLYAM, 2017/2. SZÁMÁBAN MEGJELENT TANULMÁNYÁHOZ**

### **VALENTÉNYI-SZILÁGYI BERNADETT HOZZÁSZÓLÁSA:**

Rendkívül érdekes felvetéseket tartalmazott a bejegyzés. A megfogalmazott véleményekhez több ponton csatlakozni tudok. Valóban nem lehet mérőszám a polgármesterek díjazásánál csupán a lakosság szám. Hazánkban számos olyan település létezik, melyek ugyan kevés lélekszámmal bírnak, azonban hangsúlyuk annál nagyobb. Kis lakosság számuk ellenére valamilyen oknál fogva központi szerepköröket töltenek be, egy-egy mikrotérség húzóerejévé válnak. Legyen ez egy fürdőváros vagy egy image település. Speciális feladatokat, különleges látásmódot kívánnak meg ezek a sajátos tényezők, hogy egy polgármester képes legyen kihasználni a településben rejlő potenciálokat, melyek a településfejlődés motorjává válhatnak és a helyi gazdaságfejlesztést is szolgálhatják. Ez azonban véleményem szerint magasabb kvalitást igényel. Fel kell ismerni bizonyos összefüggéseket, át kell látni a közpolitikai döntéseket miértjéért, következményeit. Az, hogy egy településben milyen potenciál van, nem feltétlenül a lakosság számon múlik, sokkal inkább múlhat helyi adottságokon, helyzeti tényezőkön vagy topográfiai, földrajzi sajátosságokon, a településszerkezetben való elhelyezkedésen.

A polgármester feladatát tehát korántsem lehet a jogszabályban leírtakkal azonosítani és arra redukálni, hiszen ha csak ennyit gondolunk a feladat mögé nem biztos, hogy teljesülnek a fentebb említettek. Mivel lehet azonban motiválni egy vezetőt, hogy a jogszabályokon túl látva képes legyen a köz érdekét szolgálva előrébb vinni egy település életét? Milyen módon lehet ösztönözni a polgármestert, hogy az egyéni érdekek helyett a köz szolgálata jelenjen meg döntéseiben? Jogalkotás szintjén lehet-e ezt kezelni? Vagy a közvetlen demokrácia és a nyilvánosság hatékonyabb eszközök? Vagy pusztán a polgármester morális, erkölcsi meggyőződésén és attribútumán múlik a település élete?

### **JÓZSA ZOLTÁN HOZZÁSZÓLÁSA:**

Az önkormányzati képviselők és a helyi tisztségviselők (polgármesterek) megválasztása – talán felesleges is hangsúlyozni – kiemelt, meghatározó jelentőségű nemcsak a választópolgárok, a helyi lakosok, de a település jelene és jövője szempontjából. Ezért is volna kívánatos, hogy ez ne a politikai pártok belügye legyen, hanem a település lakosainak olyan döntése, melyet érdemi információk alapján, felelősen hoznak meg.

A polgármester ugyanis nemcsak képviseli, de egyben minősíti is választóit. Mindez azt is jelenti, hogy a tisztség betöltésével kapcsolatos jogi szabályozásnak meglehetősen korlátozottak a lehetőségei. Elvileg a lakosság szám mellett más mutatók alkalmazása is elképzelhető a díjazás kategóriáinak kialakítása során, de ezek konzekvens

érvényesítése a szabályozásban a települések eltérő nagysága, adottsága, sajátossága miatt szinte lehetetlen feladatnak látszik.

A kis települések dominanciája a magyar önkormányzati rendszerben óhatatlanul leszűkíti a merítési bázist, akár a helyi képviselők, akár a polgármesterek választása szempontjából. A nagyobb városokban, megyei jogú városokban, a fővárosban statisztikailag is nagyobb az esély a legalkalmasabb jelölt megtalálására. S ezt, aktív, tájékozott, a közélet iránt elkötelezett választók esetén még a politikai pártok sem akadályozhatják meg.

A labda tehát inkább a civil társadalom, mintsem a jogalkotás oldalán pattog. Mindamellett a tisztséggel kapcsolatos jogszabályalkotás korszerűsítése, továbbfejlesztése (képesítési követelmény, visszahívás intézménye, max. két ciklusra szóló megbízás stb.) folyamatosan napirenden levő kormányzati feladat.

---

## HÍRÖSSZEFOGLALÓK

---

Hírösszefoglaló rovatunkban a MTA-DE Közszolgáltatási Kutatócsoport munkájában résztvevő egyetemi hallgatók írásait közöljük. A rovat célja, hogy a Közjavak blog és folyóirat profiljába illeszkedő, – a közjog területét tágan értelmezve – legfrissebb tudományos hírekről, álláspontokról, az egyes közjogi szervek döntéseiről első kézből nyújtson információt az olvasóközönségnek.

### EMELKEDIK A VÍZÜGYESEK BÉRE\*

A minap napvilágot látott hírek alapján egyértelmű, hogy hatott a vízügyesek sztrájkfenyegetése, ugyanis a legfrissebb hírek már a vízügyben dolgozók emelkedő fizetéséről szólnak.

Az alacsony bérszínvonal és az annak nyomán kialakuló feszült helyzet sajnos általánosságban a közigazgatás egészére jellemző. Ez a probléma azonban a vízügyi ágazatban már-már elfogadhatatlan méreteket öltött, ugyanis a szféra mintegy 35%-os bérelmaradást mutatott a magyarországi havi bruttó átlagkeresethez képest. Számokban kifejezve ez annyit tesz, hogy az 303.000 forintos átlagkeresetnek képest a vízügyi ágazatban dolgozó mérnökdiplomával rendelkező munkavállalók bére alig haladta meg a 190.000 forintos összeget.

Tarró Péter, a Környezetvédelmi és Vízügyi Országos Szakszervezet elnöke elmondása szerint a kormány gazdasági kabinetjének hétfői, béremelésről szóló döntése közel 4000 munkavállalót érintő jelentőségű. A tanácskozást követően a keddi hírek már a vízügyi igazgatásban dolgozók szeptembertől 15%-kal, majd januártól újabb 15%-kal emelkedő bérééről szóltak.

A döntést megelőzően a vízügyi dolgozók érdekképviselője bejelentette, hogy a közszolgákkal közösen kétórás munkabeszüntetést tervez július 17-re annak érdekében, hogy felhívják a figyelmet a bérproblémára. A sztrájk a fejlemények fényében várhatóan elmarad – legalábbis a vízügyi dolgozók várhatóan nem vesznek részt a munkabeszüntetésben.

Természetesen ez a változás nem jelent generális megoldást a közigazgatásban dolgozók bérrendezésére, de egy lépéssel mindenképpen közelebb visz a megnyugtató megoldás reményéhez.

Boros Péterné, a Magyar Köztisztviselők, Közalkalmazottak és Közszolgálati Dolgozók szakszervezetének elnöke elmondta, hogy várhatóan a bérfelzárkóztatásból nem maradnak ki azok a közalkalmazottak és köztisztviselők sem, akikre eddig egyik életpályamodell sem vonatkozott. Erről a közeljövőben várhatóan szintén döntés születik.

---

\* Készítette: *Gaál Szilvia*, joghallgató, DE-ÁJK

**Források jegyzéke:**

<http://magyaridok.hu/gazdasag/rendezik-fizeteseket-vizugynel-1932673//>  
<https://mno.hu/gazdasag/hatott-a-sztrajkfenyegetes-emelik-a-vizugyesek-penzet-24072522>

## MAGYARORSZÁG A KÖTELEZETTSÉGSZEGÉSI ELJÁRÁSOK KERESZTTÜZÉBEN\*

Az Európai Bizottság 2017. júliusi kötelezettségszegési eljárási csomagja több, Magyarországot érintő ügyben is számottevő jogi lépéseket fogalmaz meg. A csomag a Bizottság mindazon aktuális határozatait foglalja magában, amelyeket az uniós jogon alapuló kötelezettségeiknek eleget nem tevő tagállamokkal szemben abból a célból hozott, hogy a polgárok és vállalkozások érdekeinek védelmében biztosítani tudja az uniós jog megfelelő alkalmazását különböző, uniós hatáskörbe tartozó szakpolitikai területeken és gazdasági ágazatokban.

A kérdéses ügyek közül a legnagyobb sajtóvisszhangot a külföldről támogatott szervezetekkel kapcsolatos magyar törvény elfogadása okán megindított kötelezettségszegési eljárás kapta. A június 13-án elfogadott törvény, amely az évente 7,2 millió forintot meghaladó külföldi finanszírozásban részesülő NGO-k (nem kormányközi nemzetközi szervezetek) esetén kötelezővé teszi a nyilvántartásba vételt, továbbá azt, hogy közleményeikben, weboldalukon és sajtóanyagaikban „külföldről támogatott szervezetként” jelöljék meg magukat, valamint a támogatásukkal kapcsolatos konkrét információkat a magyar hatóságoknak bejelentésük, a Bizottság álláspontja szerint több ponton is összeegyeztethetetlen az uniós joggal. A törvény sérti mindenekelőtt az EU Alapjogi Chartájában biztosított egyesülés szabadságához való jogot, továbbá indokolatlan és aránytalan korlátozásokat vezet be a tőkemozgás szabadsága tekintetében azáltal, hogy diszkriminatív és az érintett szervezetekre nézve adminisztratív és reputációs többletterhet jelentő kötelezettségeket állapít meg. Az adományozókkal és az egyes ügyletekkel kapcsolatos részletes bejelentési kötelezettség – különösen annak fényében, hogy a hatóságok a beérkezett jelentéseket nyilvánosságra hozzák – egyidejűleg az adományozók magánélet és személyes adatok védelméhez való jogának sérelmét is felveti. A Bizottság mindezekre figyelemmel megindította Magyarországgal szemben a kötelezettségszegési eljárást, amelynek első lépéseként felszólító levelet küldött a magyar hatóságoknak, amelyre egy hónapon belül kötelesek válaszolni.

A magyar felsőoktatási törvény 2017. áprilisi módosítása miatt megindított kötelezettségszegési eljárás második szakaszába lépett, amelynek keretében a Bizottság indokolással ellátott véleményt küldött a magyar hatóságoknak. Az ügy háttérében a

---

\* Készítette: *Dr. Szilágyi Dániel*, doktorandusz, DE-ÁJK

nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi törvény mindazon módosításai állnak, amelyek új követelményeket vezetnek be a külföldi felsőoktatási intézmények nevére, a Magyarország és az EGT-n kívüli külföldi felsőoktatási intézmények származási országa közötti kétoldalú egyezmény szükségességére és arra vonatkozóan, hogy az intézmények származási országukban is kötelesek felsőoktatási szolgáltatásokat nyújtani, valamint további követelményeket állapítanak meg a felsőoktatási szolgáltatások magyarországi regisztrálását és engedélyezését illetően. A Bizottság álláspontja szerint a módosított törvény aránytalanul korlátozza az EU-n belüli és azon kívüli egyetemek tevékenységét Magyarországon, megsértve ezáltal a felsőoktatási intézmények szolgáltatásnyújtási szabadságát és azon szabadságát, hogy az Unió területén bárhol letelepedjenek. Emellett a Bizottság ellentétesnek tartja a szabályozást a tudományos szabadsághoz való joggal, az oktatáshoz való joggal és a vállalkozás szabadságával, valamint az Unió nemzetközi kereskedelmi jog szerinti jogi kötelezettségeivel. Magyarországnak most egy hónap áll rendelkezésére, hogy értesítse a Bizottságot a helyzet orvoslása érdekében hozott intézkedésekről, amelyek elmaradása esetén a Bizottság úgy határozhat, hogy az Európai Unió Bíróságán keresetet indít az ügyben.

Szintén a második szakaszba léptek a Bizottság által Magyarország, a Cseh Köztársaság és Lengyelország ellen a menedékkérők áthelyezésével kapcsolatos jogi kötelezettségeik megszegése miatt indított kötelezettségszegési eljárások. Az érintett államok egyike sem tett eleget a Tanács 2015 szeptemberében elfogadott két határozatán alapuló kötelezettségének, hogy egy gyors és jól szervezett áthelyezési eljárás biztosítása érdekében háromhavonta elhelyezési lehetőségeket ajánljon fel a nemzetközi védelemre szoruló menedékkérők számára, ezáltal hozzájárulva Görögország és Olaszország – a menedékkérők többségét fogadó két tagállam – tehermentéséhez. Figyelemmel arra, hogy a Bizottság 2017. június 15-én kiküldött felszólító leveleire adott válaszában a három tagállam egyike sem mutatott fel arra vonatkozó tervezetet, hogy gyors ütemű áthelyezéseket kezdenének a területükre, a Bizottság most indokolással ellátott véleményt juttat el a tagállamokhoz, amelyre további egy hónapon belül kötelesek válaszolni. A válasz elmaradása vagy nem kielégítő volta esetén a Bizottság úgy határozhat, hogy a kötelezettségszegési eljárás következő lépéseként az ügyet az Európai Unió Bírósága elé terjeszti.

Említést érdemel továbbá, hogy a Bizottság indokolással ellátott véleményt küldött Magyarországnak a kiskereskedelmi ágazatban működő veszteséges vállalatokra vonatkozó korlátozások miatt folyamatban lévő kötelezettségszegési eljárásban. Az ügy háttérében álló magyar szabályozás, amely megtiltja a rövid forgalmazási ciklusú termékeket – pl. élelmiszert – értékesítő kiskereskedőknek, hogy folytassák tevékenységüket Magyarországon, ha két egymást követő évben veszteségesen működtek, a Bizottság álláspontja szerint sérti a letelepedés szabadságát és a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvét, valamint a tőke szabad mozgását, és nem igazolható a közérdeken alapuló kényszerítő okokkal. Az ügyben Magyarországnak két hónap áll rendelkezésére, hogy tájékoztassa a Bizottságot a helyzet kezelése érdekében meghozott intézkedésekről.

**Az Európai Bizottság sajtóközleményei a folyamatban lévő kötelezettségsszegési eljárásokról:**

[http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-17-1935\\_hu.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-1935_hu.htm)

[http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-17-1936\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-1936_en.htm)

[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-1982\\_hu.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1982_hu.htm)

[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-1952\\_hu.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1952_hu.htm)

[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-2103\\_hu.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-2103_hu.htm)

## **BALJÓS ÁRNYAK - YVES BOT FŐTANÁCSNOK VÉLEMÉNYE A KVÓTAPERREL KAPCSOLATBAN\***

*A főtanácsnokok a szerepe, hogy a Bíróság előtti ügyekben részletesen indokolt indítványt nyújtsanak be a bírák részére, így segítve azok munkáját. A főtanácsnok indítványa a Bíróságot nem köti, a Bíróság azzal ellentétes döntést is hozhat, azonban indítványa lényegesen befolyásolja a Bíróság döntését.*

*Ahogy egy korábbi tanulmányban már kitértem rá,<sup>1</sup> hogy az Európai Unió Tanácsa 2015-ben két határozatot fogadott el. Ezen határozatok alapján a tagállamok 2017 szeptemberéig 120 ezer menedékkérő menedékkérelmének (kvóta szerinti) elbírálását lettek volna kötelesek főként Olaszországtól és Görögországtól átvenni (nem pedig betelepíteni).*

### **Mi értelme van a kvótának?**

Főszabály szerint, annak az országnak kellene elbírálnia a menedékkérelmet, ahol a kérelmező először belép az integráció területére. *Igazságos?* Mennyi esélye van annak, hogy Finnország és Görögország területén ugyanannyi kérelmet nyújtsanak be? A kvótára vonatkozó döntés meghozatalakor az Unió fő szempontja az integráció határánál fekvő tagállamok tehermentesítése volt. Azonban az Európai Unió ezen elkésett és tagállamok által politikailag nem támogatott megoldása sem kikezdehetlen, hiszen 120 ezer menekült áthelyezéséről döntöttek, holott az Európába érkezettek száma majdnem eléri a másfél milliót.

Magyarországnak 1294 ember menedékjogi kérelmét kellett volna elbírálnia, amiért az Európai Uniótól menedékkérőként hatezer eurót kapna. Az ország hatóságai menekültügyi eljárás során saját maguk dönthetik el, hogy a kérvényező jogosult-e bármilyen oltalomra. Ha az adott tagállam által elvégzett vizsgálat kedvező eredménnyel zárul, menekült- vagy egyéb oltalmazotti státuszt, illetve tartózkodási engedélyt kaphatnak az adott országban, ellenkező esetben nem érvényesül a visszaküldés tilalmának elve és nem kötelező a befogadás.

---

\* Készítette: **Dr. Lovas Dóra**, doktorandusz, DE ÁJK

<sup>1</sup> <http://kozjavak.hu/menedekkerok-jogi-helyzete-az-eu-ban-es-tagallamaiban-mi-tetje-nepszavazasnak>



Szlovákia, Magyarország, Csehország és Románia leszavazta ezt a határozatot, majd a döntés elfogadását követően az első két ország azt kérte, hogy a bíróság semmisítse meg azt. Arra hivatkoztak, hogy a Tanács nem tartotta be az eljárásrendet, amikor megszavazták a műveletet, nem volt megfelelő jogalap rá (EUMSz 78.cikk (3)), hogy elfogadják, és hogy 120 ezer menedékkérő elosztása nem fogja megoldani a menekültválságot, ezért a szükségesség kritériuma sem teljesül.

### **Magyarország érvei**

Magyarország a keresetben tíz, (5 tartalmi, 4 eljárásjogi és egy másodlagos jogi) évrre hivatkozva kérte a mechanizmusról szóló tanácsi határozat azon részének megsemmisítését, amelynek értelmében Magyarországnak 1294 menedékkérőt kellene befogadnia. Elsősorban indítványában arra hivatkozik, hogy a határozatból hiányzik a felhatalmazás, azt az uniós szabályok alapján nem is lehetett volna elfogadni, továbbá, hogy a mechanizmus alkalmatlan a bevándorlási válság kezelésére.

### **A főtanácsnoki indítvány**

Yves Bot főtanácsnok 2017. július 26-án ismertette indítványát a C-647/15. sz. Magyarország kontra Tanács és C-643/15. sz. Szlovákia kontra Tanács ügyekben. Indítványában utal Magyarország, Csehország és Lengyelország ellen folyamatban lévő kötelezettségzegési eljárásokra is, és véleménye szerint a bíróság a megsemmisítésre vonatkozó döntésével: „*megalapozottan emlékeztetheti a mulasztó tagállamokat kötelezettségeikre*”, ezzel megelőlegezve azon eljárások végeredményét is.

***Yves Bot főtanácsnok indítványa azt javasolja a Bíróság számára, hogy a tanácsi határozat megsemmisítése iránti kereseteket utasítsa el az alábbi főbb érvek alapján:***

1. A megsemmisítési kérelemmel kapcsolatos véleménye szerint a megtámadott határozatot tartalmára tekintettel nem lehet jogalkotási aktusnak minősíteni. Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (76.cikk (3) felhatalmazást biztosít ilyen intézkedések elfogadására: „*Ha egy vagy több tagállam olyan szükséghelyzettel szembesül, amelyet harmadik országok állampolgárainak hirtelen beáramlása jellemez, a Tanács a Bizottság javaslata alapján az érintett tagállam vagy tagállamok érdekében átmeneti intézkedéseket fogadhat el.*”
2. Az a tény, hogy a mechanizmusból bizonyos országok kikerülnek, nem minősül jelentős kérdésnek.
3. A megtámadott határozat automatikusan hozzájárul ahhoz, hogy könnyítsen a migrációs válságot követően a görög és olasz menekültügyi rendszerekre nehezedő jelentős nyomáson, ezért alkalmas az általa követett célkitűzés elérésére. A nem megfelelő hatékonyság nem kérdőjelezi meg a határozat alkalmasságát, mivel annak oka az is, hogy a határozatot egyes tagállamok (Magyarország és Szlovákia is) részlegesen vagy teljes mértékben nem hajtják végre.
4. Az EUMSz rendelkezései felhatalmazást biztosítanak olyan intézkedések elfogadására, amelyek „*ideiglenesen és konkrét pontokban eltérnek a menekültügyi tárgyú jogalkotási aktusoktól az egyértelműen azonosított szükséghelyzetre való reagálás érdekében*”. A határozat határozott időre szóló, ezért átmeneti jellegű és

nem jelentik az uniós jogalkotási aktusokban szereplő érdemi szabályok tartós módosítását, így nem minősül a jogalkotási eljárás megkerülésének.

\*\*\*

A főtanácsnok feladata, hogy pártatlanul és függetlenül eljárva javaslatot terjesszen a bíróság elé úgy, hogy az indítvány nem köti a bírakat. Azonban a tapasztalatok azt mutatják, hogy az ítéletek többnyire megegyeznek az előzetes állásfoglalással. Az ítélethirdetés várhatóan összfel vagy legkésőbb télen lesz. A perben a bíróság tizenöt fős nagytanácsa fog dönteni, egyszerű többséggel.

### Források jegyzéke:

[http://index.hu/kulfold/eurologus/2017/07/26/europai\\_birosag\\_utasitsak\\_el\\_magyarorszag\\_keresetet\\_a\\_kvotaperben/](http://index.hu/kulfold/eurologus/2017/07/26/europai_birosag_utasitsak_el_magyarorszag_keresetet_a_kvotaperben/)

Menedékkérők jogi helyzete az EU-ban és tagállamaiban – Mi a tétje a népszavazásnak?

- <http://kozjavak.hu/menedekkerok-jogi-helyzete-az-eu-ban-es-tagallamaiban-mi-tetje-nepszavazasnak>

<http://24.hu/belfold/2017/07/26/elutasitothajak-a-magyar-keresetet-a-kvotaperben-az-europai-birosag/>

<https://www.migraciokutato.hu/hu/2017/07/26/gyorselemzes-az-europai-unio-birosaga-fotanacsnonak-inditvanyarol/>

Bukásra áll a kormány a kvótaperben; Magyar Narancs 31. szám XXIV. évf.; 14-15. old.

## ÚJABB FEJLEMÉNYEK A CEU-ÜGYBEN\*

A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény 2017 áprilisában elfogadott módosításai lényegesen megnehezítették a külföldi felsőoktatási intézmények magyarországi működését. Az Európai Bizottság egy – jelenleg is folyamatban lévő – kötelezettségzegési eljárás keretében hívta fel a magyar kormányzat figyelmét arra, hogy a törvénymódosítás aránytalanul korlátozza az EU-n belüli és azon kívüli egyetemek tevékenységét Magyarországon, megsértve ezáltal a felsőoktatási intézmények szolgáltatásnyújtási szabadságát és azon szabadságukat, hogy az Unió területén bárhol letelepedjenek. A Bizottság emellett ellentétesnek tartotta a szabályozást a tudományos szabadsághoz való joggal, az oktatáshoz való joggal és a vállalkozás szabadságával, valamint az Unió nemzetközi kereskedelmi jog szerinti jogi kötelezettségeivel.

---

\* Készítette: *Dr. Szilágyi Dániel*, doktorandusz, DE-ÁJK

A törvénymódosítást, amely a Magyarországon működő külföldi felsőoktatási intézmények közül a New York állambeli székhelyű Central European University-t (CEU) érintette a leginkább hátrányosan – sőt, sokak szerint egyenesen annak ellehetetlenítésére irányult – nem csak az Európai Bizottság marasztalta el. A Velencei Bizottság, amely az Európa Tanács alkotmányozási kérdésekben tevékenykedő tanácsadó szervezete, az elmúlt hét folyamán egy előzetes véleményt bocsátott ki, amelyben kritikával illette mind a törvénymódosítás tartalmát, mind pedig elfogadásának mikéntjét. A Velencei Bizottság álláspontja szerint a módosítást egy olyan, átláthatóbb és többszereplős jogalkotási folyamat keretében kellett volna kidolgozni és elfogadni, amely megfelelő lehetőséget biztosított volna a konzultációra a módosítás által érintett valamennyi féllel – mindez ugyanis nagymértékben hozzájárult volna a törvény demokratikus legitimitációjának növeléséhez, valamint lehetővé tette volna, hogy megtalálják a ténylegesen leghatékonyabb megoldásokat a külföldi egyetemek jogi státuszával kapcsolatban felmerült problémákra. A Bizottság elismerte, hogy az új szabályozás alkalmas eszköznek bizonyulhat a magyarországi működésüket a jövőben megkezdő külföldi felsőoktatási intézmények vonatkozásában, mint az átlátható működés és a megfelelő minőségű képzés biztosítása; mint ilyen, a más európai országokban alkalmazott garanciális mechanizmusokkal is összhangban van. Ugyanakkor a jelentősen szigorúbb működési követelmények megfelelően nyomós indok nélküli alkalmazása a már jelenleg is működő intézmények tekintetében – figyelemmel a rövid határidőkre és rendkívül súlyos jogkövetkezményekre is – komoly aggályokat vet fel a jogállami működés, valamint az alapvető jogok és azok garanciái szemszögéből. Az érintett – már működő – egyetemek, valamint azok hallgatói ugyanis a véleménynyilvánítás és a gyülekezés szabadságát, az egyetemi oktatás és kutatás szabadságát, valamint az oktatáshoz való jogot biztosító nemzeti és nemzetközi jogi előírások védelmét élvezik. A Velencei Bizottság véleménye arra is kifejezetten utal, hogy a kiterjesztett követelmények – így különösen az, hogy a külföldi egyetemnek a székhelye szerinti államban is oktatási tevékenységet kell végeznie, valamint annak tilalma, hogy az intézménynek különböző nyelveken azonos jelentésű neve legyen – a jelenleg működő intézmények közül elsősorban a CEU-ra nézve jelentenek aránytalan terhet.

A magyar kormány elutasító válasza sem az Európai Bizottság, sem pedig a Velencei Bizottság vonatkozásában nem váratott magára. Az Európai Bizottság indokolással ellátott véleményére válaszul a kormány – a kötelezettségzegési eljárás korábbi szakaszában hangoztatott álláspontjával megegyezően – azzal érvelt, hogy az oktatás minőségének biztosítása megköveteli a törvénymódosítást, amely nélkül nem lenne garantálható, hogy ne működhessenek tényleges oktatási tevékenységet nem folytató felsőoktatási intézmények („kamuegyetemek”) Magyarországon. Mivel a kötelezettségzegési eljárás második szakasza is azzal zárult, hogy a magyar kormány nem vette figyelembe a Bizottság érveit, az ügy a közeljövőben várhatóan az Európai Unió Bírósága elé kerül. A Velencei Bizottság véleményére adott válaszában a magyar kormány – szintén korábbi retorikájához ragaszkodva – azt hangsúlyozta, hogy a kettős mércét nem szabad elfogadni: „a törvényeknek Magyarországon minden felsőoktatási intézményre vonatkozniuk kell, így a Soros-egyetemre és más egyetemre is.” A kormány indokolatlannak találta, hogy a Velencei Bizottság megállapításai döntő részben a CEU-val foglalkoztak, holott a testület elismerte, hogy a törvénymódosítás

több, Magyarországon működő külföldi felsőoktatási intézményt érint. A Velencei Bizottságnak azt az ajánlását illetően, hogy a már Magyarországon működő külföldi felsőoktatási intézményre ne vonatkozzon a törvénymódosítás, a kormány egyenesen addig ment, hogy azzal maga a Bizottság sérti meg az Európai Emberi Jogok Egyezményének 14. cikkében deklarált egyenlő elbánás elvét.

Bár, mint látható, a kormányzati kommunikáció továbbra is hajthatatlannak mutatkozik arra nézve, hogy enyhítsen a törvénymódosítás vasszigorán, a gyakorlat eltérő képet mutat a CEU ügyében. A kormány a közelmúltban jelentette be, hogy rövidesen aláírja New York állammal az intézmény további működését biztosító kétoldalú megállapodást: ez egy lényeges kompromisszumnak tekinthető, hiszen a kormányzat hónapokig ragaszkodott ahhoz, hogy az amerikai szövetségi kormánnyal kösse meg az intézményt érintő megállapodást, holott az több ízben is hangsúlyozta, hogy a megállapodás megkötése a tagállami kormányok hatáskörébe tartozik. A kormány korábbi követeléseire képest engedett az anyaországi képzés követelménye tekintetében is: immáron nem követeli meg, hogy a CEU saját képzési helyet tartson fenn az Egyesült Államokban, csak azt, hogy a magyarországi mellett ott is folytasson felsőoktatási tevékenységet. Mindezen fejlemények – kontrasztban a kormány nyilatkozatainak meg nem alkuvó hangnemével – arra engednek következtetni, hogy a magyar kormányzat is szeretné a továbbiakban is Magyarországon tartani a CEU-t. Ezt a narratívát látszik alátámasztani az is, hogy a CEU több épületének renoválása – amely a felsőoktatási törvény módosításának elfogadását követően félbeszakadt – az elmúlt napokban újra kezdetét vette.

### **Források jegyzéke:**

A Velencei Bizottság előzetes véleménye:

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI\(2017\)005-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI(2017)005-e)

<http://index.hu/belfold/2017/08/11/a-velencei-bizottsag-szerint-gondok-vannak-a-ceu-torvennyel/>

<http://mandiner.hu/cikk/20170811-kormany-a-kettos-mercet-nem-szabad-elfogadni>

<http://nepszava.hu/cikk/1137625-ceu---erveles-helyett-csak-az-idot-huzzak>

<http://hvg.hu/itthon/20170811-ceu-torveny-a-kormany-kioktatja-a-velencei-bizottsag-ot>

<http://hvg.hu/itthon/20170814-Megint-lesoporte-a-kormany-az-EB-aggalyait-Europa-i-Birosag-ele-kerul-a-CEU-ugye>

<http://hvg.hu/itthon/20170815-visszavonulot-fuj-a-kormanya-CEU-ugyeben>

<http://24.hu/kozelet/2017/08/16/sejtenek-mar-valamit-folytatja-az-epitkezes-budapest-en-a-ceu/>

## JÖVŐRE ÁTALAKUL AZ ADÓIGAZGATÁS – MIRE KELL SZÁMÍTANUNK?\*

Több, mint egy évvel ezelőtt kapta meg a Nemzetgazdasági Minisztérium azt a feladatot, hogy átláthatóbbá, illetve egyszerűbbé tegye az adóeljárési szabályokat. A július végén megjelent két törvénytervezet 2018. január 1-jétől hatályon kívül helyezné a korábbi adózás rendjéről szóló törvényt. Az augusztusi véleményezése után várhatóan szeptemberben kerül majd az országgyűlés elé, és októberben fogadják el. Ugyanakkor mindezek mellett novemberben új adóvégrehajtási törvény is várható, tekintettel arra, hogy a végrehajtási szabályok is teljesen kikerülnek az Art-ból. Habár jelenleg még nem lehet eldönteni, hogy egymáshoz viszonyítva vajon az adóigazgatási rendtartás (Art) vagy az adóigazgatás rendje élvez elsőbbséget, jogi értelemben az általános eljárási szabályokat az adóigazgatási rendtartás című törvénytervezet foglalja magában, melyek az adóhatósági eljárások egészére, különösen az ellenőrzésekre jellemzők, míg az adózás rendjéről szóló új törvénytervezet az egyes adóigazgatási eljárásokhoz kapcsolódó speciális részletszabályokat tartalmazza.

### **Tekintsük át, hogy a strukturális újítások mellett milyen új tartalmi elemekkel kell számolniuk az adózóknak**

Az adóigazgatás teljes körűen szabályozásra kerül, nem lesz háttérjogszabály, azaz 2018. január 1-től a Ket (2004. évi CXL. törvény) helyébe lépő általános közigazgatási rendtartást az adóigazgatási eljárásokban már nem kell majd alkalmazni. Az adórendtartásba önálló alapelvként került be a közérthetőség, az új törvénytervezetek egyik legfontosabb vívmányának tartják a közérthető fogalmazást, a logikai és szerkesztési áttekinthetőséget.

A tervezet szerint nem lesz fokozott adóhatósági felügyelet, amely többek között formalizáltsága miatt is rendkívül nagy adminisztrációs terhet ró az érintett vállalkozókra. Erre a szigorú felügyeletre gyakorlatilag nincs is szükség, hiszen az adóeltitkolókat, adócsalókat – az egyre szélesebb körű adatbázisának és hatékony kockázatelemzésének köszönhetően – azonnal kiszűri a NAV.

Új szolgáltatásként jelenik meg a *mentorálás*, azaz a maximum 6 hónapos a szakmai segítségnyújtás, amelyet minden kezdő vállalkozásnak felajánl a NAV.

Egy évben maximálják az adóellenőrzések hosszát, az adóhatóságra nézve kellemetlen újdonság, hogy 1 éven belül akkor is mindenképpen be kell fejezni az ellenőrzést mindenkinél, ha az adózó az ellenőrzést akadályozza.

Kedvező változást hoz a szándékos adóeltitkolás esetén kiszabható - jelenleg 200%-os - bírság mértékének a felére csökkentése. A könnyítés mellett, talán alkalmas a pusztán időhúzás miatt benyújtott fellebbezések visszaszorítására is az az új szabály, amely szerint, ha az adózó lemond a fellebbezésről, és az esedékességig megfizeti a határozatban előírt adókülönbözetet, mentesül a kiszabott adóbírság 50 százalékának megfizetése alól.

---

\* Készítette: *Horváth Bettina*, joghallgató, DE ÁJK

A késedelmi pótlék számítása azonban az adózók terhére változik a jelenlegi rendkívül alacsony jegybanki alapkamat miatt, és ez hatásában mérsékelheti a fellebbezés lemondásából eredő adóbírság megtakarítást. Ez a késedelmi pótlékhoz igazodó (általában annak 50 százalékát jelentő) önellenőrzési pótlékot is érinti. Az új adóeljárás törvény tervezete szerint a pótlék mértéke a jelenlegi jegybanki alapkamat (0,9 százalék) kétszereséről (1,8 százalék) a jegybanki alapkamat 5 százalékponttal növelt mértékére (5,9 százalék) emelkedne. A mulasztási bírság kaotikussá vált szabályrendszere emellett egyszerűsítésre kerül, azonban sem az elkövetési magatartások, sem a bírságtételek érdemben nem változnak.

Felfüggesztés helyett törölthetetik az adószámot például kézbesíthetetlen hivatalos irat miatt. Így a bírósági gyakorlat alapján is problematikus, a címzett ismeretlensége vagy levélszekrény hiánya miatt kézbesíthetetlen hivatalos irat miatti felfüggesztési okok - átkerülnek az új Art. adószám törléssel járó intézkedései közé, azaz az érintett adózó súlyosabb fenyegetettséggel néz szembe, mint eddig.

Megszűnik számos (a háztartási alkalmazott bejelentésének elmulasztása vagy a jogszerűtlen adóelőleg mérséklése miatti, illetve az üzletlezárást helyettesítő) mulasztási bírság kiszabásának alapjául szolgáló tényállás.

Kérhető lesz az önellenőrzési pótlék elengedése; önellenőrzési szándékot lehet bejelenteni; az automatikus részletfizetési lehetőség esetköre és összeghatára nő.

Korlátozhatja az iratbetekintést a hatóság, vagyis a közérdekű vagy közérdekből nyilvános adat egyáltalán nem ismerhető majd meg, ha adótitoknak minősül. A jelenlegi bírósági gyakorlattal szemben a nemzetközi megkeresések megismerhetősége is korlátozottabb lesz, de az iratbetekintést általában is korlátozhatja majd az adóhatóság, ha megítélése szerint az az ellenőrzést megüsitáná.

### **A jogorvoslati lehetőségben is komoly változásokra kell majd számítani a tervezetek szerint**

Az adózói jogok a jogorvoslatok során ugyan látszólag bővülnek, mert adóperekben is lesz lehetőség fellebbezésre, tehát több fórum lesz, ám tartalmilag mégis szűkülnek. Az észrevételezési határidő jogvesztő lesz, illetve a rendelkezésre álló határidő 15 napról, 30 napra változik. Azonban a legfontosabb újítás, hogy a fellebbezésben (és új eljárásban) - a jelenlegi koncepcióval teljes mértékben szakítva - új tényre, körülményre, bizonyítékra már csak kivételes esetekben és bizonyos megszorításokkal lehet majd hivatkozni. Az eddigi gyakorlattól eltérően így 2018-tól jóval súlyosabb következményekkel kell számolnia az adózónak egy hiányzó, „később előkerülő” dokumentum esetén. Tehát sokkal nagyobb körültekintést várnak el az adózótól az eredeti eljárásban, hogy valamennyi tényt és körülményt előterjesszen, - ismerve az eljáráshoz kapcsolódó negatív attitűdöt - kérdés az, hogy ez mennyiben lesz kivitelezhető, s nem csorbul-e a jogorvoslathoz való jog?

\*\*\*

Összességében tehát az adózást érintő új szabályozások, ahogyan az a mostani törvénytervezetekből is kivehető, 2018. január 1.-jétől számos pozitív, illetve negatív változást is fognak hozni az adózók életében. Ugyanakkor nem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy ezek a törvénytervezetekben szereplő újítások csak szeptemberben

kerülnek benyújtásra törvényjavaslatként, így az sem kizárt, hogy 2018. január 1-ig jelentős változásokon megy keresztül, illetve az alacsonyabb szintű jogforrásokban elhelyezett részletszabályok is okozhatnak meglepetéseket.

### Források jegyzéke:

[http://www.portfolio.hu/gazdasag/adozas/maris\\_nekikezd\\_a\\_kormany\\_a\\_nav\\_es\\_az\\_ad\\_oigazgatas\\_atalakitasanak.259955.html](http://www.portfolio.hu/gazdasag/adozas/maris_nekikezd_a_kormany_a_nav_es_az_ad_oigazgatas_atalakitasanak.259955.html)  
<https://ado.hu/rovatok/ado/igy-valtozik-az-adozas-rendje>  
[http://www.portfolio.hu/gazdasag/adozas/nagy\\_valtozasokra\\_keszulhetunk\\_az\\_adozasban.1.259577.html](http://www.portfolio.hu/gazdasag/adozas/nagy_valtozasokra_keszulhetunk_az_adozasban.1.259577.html)  
[http://www.napi.hu/magyar\\_gazdasag/fontos\\_valtozas\\_jon\\_az\\_adozasnal\\_mutatjuk\\_ami\\_t\\_tudni\\_erdemes.645510.html](http://www.napi.hu/magyar_gazdasag/fontos_valtozas_jon_az_adozasnal_mutatjuk_ami_t_tudni_erdemes.645510.html)  
<http://www.tozsdeforum.hu/szemelyes-penzugyek/napi-penzugyek/nagy-valtozasok-jonnek-az-adozasban-85516.html>  
[http://www.piacprofit.hu/kkv\\_cegblog/jokora-adocsomag-keszul-oszre/](http://www.piacprofit.hu/kkv_cegblog/jokora-adocsomag-keszul-oszre/)  
<http://www.kormany.hu/hu/nemzetgazdasagi-miniszterium/parlamentiallamtitkarsag/hirek/az-adozok-segitese-es-az-egyszerusites-avagy-az-uj-adoeljarasi-torveny>  
<http://www.kormany.hu/download/9/a5/21000/normasz%C3%B6veg%20honlapra.pdf#!DocumentBrowse>  
<https://ado.hu/rovatok/ado/ha-nem-fellebez-felezodik-az-adobirsag>

## UTOLSÓ SZÖG A JOGÁLLAMISÁG KOPORSÓJÁN? – MI LESZ A LENGYEL BÍRÓI FÜGGETLENSÉGGEL?\*

Nagy port kavartak a közelmúltban azok a lengyel törvényjavaslatok, melyek a bírói függetlenséget érintik. Tüntetések, éles bírálatok kéz a kézben járnak e törvénytervezetekkel. Ennek ellenére a szejm, azaz a lengyel törvényhozás alsóháza támogatta a kormány indítványait, majd a szenátus elfogadta azokat. Ezt követően már a lengyel államfő döntésén múlt, hogy aláírja vagy visszadobja a felterjesztett törvényjavaslatokat. Az államfő úgy határozott, hogy nem írja alá a kifogásolt javaslatokat egy részét, azonban a bírósági szervezetéről szóló törvényeket igen. Ezzel az események továbbfolytatódtak. Az Európai Bizottság kötelezettségszegési eljárást indított Lengyelország ellen. - E rövid kis összefoglalást követően joggal merül fel a kérdés, hogy milyen javaslatokról is beszélünk, milyen problémás változásokról van szó és miért kerülhet veszélybe a bírói függetlenség és jogállamiság Lengyelországban.

### A törvényjavaslatokkal kapcsolatos aggályokról röviden

---

\* Készítette: Széles Krisztina, joghallgató, DE ÁJK

A kormány igazságügyi reformjának keresztüzébe az igazságszolgáltatási tanácsról, a bíróságok szervezetéről, valamint a legfelsőbb bíróságokról szóló törvények kerültek. Röviden tekintsük át, hogy milyen jelentős változások történének az igazságszolgáltatásban, ha életbe lépnének ezek a módosítások. Az igazságügyi tanács, röviden KRS a bíróságok és a bírói függetlenség megóvására hivatott. A hatályos szabályozás szerint a KRS 25 főből áll, melyből 15 a bíróság tagjai közül kerül ki. Őket szakmai szervezetek választják. A maradék 10 helyet jelenleg is politikai alapon töltik fel. A módosítások azonban megszüntetnék a szakmai szervezetek általi választást, helyettük a törvényhozás alsóházának kezébe kerülne a döntés, hogy kiket ültetnek az igazságügyi tanácsba. Ráadásul a tagok megválasztásához egyszerű parlamenti többség is elegendő lenne. – Ezek a pontok a hatalmi ágak elválasztása miatt igen nagy aggodalomra adnak okot.

Szintén problematikus pontként emelhetjük ki azt a módosítási javaslatot, miszerint az igazságügyi miniszter kezébe kerülnének a bírák kinevezésével és visszahívásával kapcsolatban bizonyos döntések. Az igazságügyi miniszter például a bíróságok elnökeit visszahívva új személyeket nevezhetne ki e pozíciókba, de nagy teret kapna a bírák és gyakornokok kinevezésében is. Sőt, a nyugdíjkorhatárt elért bírák mandátumát meghosszabbíthatná – az Európai Bizottság szerint ennek már a kritériumai is homályosak. Éles kritika éri az igazságügyi miniszter jogköreinek bővülését, hiszen a rendszerváltás óta nem tapasztalt módon nőne a miniszter beleszólása az igazságszolgáltatásba – ez pedig a hatalmi ágak elválasztását, a bírói függetlenséget nagyban veszélyezteti.

Az Európai Bizottság arra is rámutatott, hogy csorbulna a nemek közti egyenlőség is. Az új szabályozás szerint ugyanis a férfi bírák 65, a női bírák 60 évesen lennének kötelesek nyugdíjba vonulni. Ez az EUMSz-szel nem összeegyeztethető, hiszen sérti a nemek közti egyenlőséget.

### **„Az elnöki vétó”**

Andrzej Duda lengyel elnök nem írta alá a legfelsőbb bíróságokról és a KRS-ről szóló törvény módosítását. Viszont a bíróságok szervezetéről szóló törvény módosítását igen – ez a módosítás biztosítja többek között a kormány beleszólását is a bírósági vezetők kinevezésébe.

### **Az Európai Bizottság is lépett**

Az elnök által aláírt – a bíróságok szervezetéről szóló – módosítást július 28-án ki is hirdették a lengyel Hivatalos Lapban. Ennek folyományaként az Európai Bizottság az igazságszolgáltatást érintő intézkedések miatt megindította a kötelezettségszegési eljárást Lengyelország ellen. A felszólító levelében egy hónapot kapott a Szydlo által vezetett kabinet, hogy megválaszolja az aggályos kérdéseket és számot adjon a megtett intézkedéseikről.

Az egy hónap a napokban telt le, a lengyel kormány válasza megérkezett az Európai Bizottsághoz. 12 oldalban reagáltak a felszólító levélre. A biztosok egyelőre vizsgálják a lengyel reakciókat. A bizottság első alelnöke, Frans Timmermans szerint a



válaszlevélből az látszik, hogy az aggályokra konkrét válasz nem érkezett és a kormány nem igyekszik orvosolni az aggodalmat keltő kérdéseket, nem tervez konkrét intézkedéseket sem. A lengyel kormány azonban a kifogásolt bírósági reformot összeegyeztethetőnek tartja az európai értékekkel és elvekkel. Úgy tűnik, hogy a lengyel bírósági reform jövője, valamint a párbeszéd a lengyel kormány és a bizottság között nem lesz zökkenőmentes.

#### **Források jegyzéke:**

<http://www.origo.hu/itthon/20170722-lengyel-birosagok-a-szenatus-jovahagyta-a-legfelsobb-birosagrol-szolo-uj-torvenyt.html>

[http://index.hu/kulfold/2017/07/20/lengyelorszag\\_birosag\\_pis\\_andrzej\\_duda\\_jogallamis\\_ag\\_beata\\_szydlo\\_europai\\_bizottsag/](http://index.hu/kulfold/2017/07/20/lengyelorszag_birosag_pis_andrzej_duda_jogallamis_ag_beata_szydlo_europai_bizottsag/)

<http://www.amnesty.hu/news/2391/a-lengyel-elnoki-veto-a-szakadek-szelerol-rantotta-vissza-a-jogallamot>

[http://index.hu/kulfold/2017/07/24/lengyelorszag\\_duda\\_veto/](http://index.hu/kulfold/2017/07/24/lengyelorszag_duda_veto/)

<https://jogaszvilag.hu/rovatok/napi/lengyel-birosagok-kotelezetsegszegesi-eljaras-indult>

<http://nepszava.hu/cikk/1139223-elfogyhat-brusszel-turelme>

<http://www.atv.hu/kulfold/20170831-brusszel-nem-veheti-felvallrol-a-varso-jogi-erveleset/hirkereso>

## **AZ UKRÁN OKTATÁSI TÖRVÉNY MARGÓJÁRA- MI LESZ VELED KÁRPÁTALJAI MAGYAR NYELVŰ OKTATÁS?\***

A második világháború után Kárpátalját Ukrajnához (Szovjetunióhoz) csatolták, azonban már 1945-től engedélyezték a kárpátaljai magyarok számára a magyar tannyelvű iskolai oktatást (elemi oktatás, majd középiskolai oktatás). A magyar iskolákban a legnagyobb problémát az ukrán nyelv oktatása jelentette. Sokáig nem volt sem tanterv, sem tankönyvek az ukrán tanításához, és nem álltak rendelkezés képzett tanárok.

1973-ban (aláírásgyűjtést követően) engedélyezték a magyar nyelvű felvételizést az Ungvári Állami Egyetemen. A 80-as évek végén növekedésnek indult a kárpátaljai magyar iskolák száma, és 1991-re számuk elérte a 88-at. A Szovjetuniótól függetlenné vált Ukrajna tovább működtette ezt az oktatási rendszert. 1994-ben Beregszászon megalakult a II. Rákóczi Ferenc Kárpátaljai Magyar Főiskolának nevezett, nem állami felsőoktatási intézmény, amellyel teljessé vált (óvodától a felsőoktatásig) a kárpátaljai magyar nyelvű oktatás rendszere. Ezt rendszer került most veszélybe az új ukrán oktatási törvénnyel.

---

\* Készítette: **Dr. Lovas Dóra**, doktorandusz, DE ÁJK

## Az új ukrán oktatási törvény

Az ukrán parlament 2017. szeptember 5. napján fogadta el az új oktatási törvényt (az elnök még nem szentesítette), amelynek célja a közoktatás korszerűsítése, azáltal, hogy 2018 szeptemberétől számos reformot vezet be.

11-ről 12 évre emeli a kötelező elemi, általános és középfokú oktatás időtartamát. Továbbra is 1–4. osztály lesz az elemi iskola, 5–9. az általános iskola, de a mostani 10–11. helyett 10–12. a középiskola. A kilencedik osztály után a diákoknak az úgynevezett akadémiai középiskola és szakiskola közül lehet majd választani. Előbbi egy kvázi előkészítő a felsőoktatásban való részvételhez, utóbbi pedig egy szakosított oktatást fog végezni. Az egyetemi képzés struktúrája: három év alap-, két év mesterképzés lesz (jelenleg négy éves az alapképzés).

Továbbá 22-ről 9-re csökkenti a tantárgyak számát; jelentős autonómiát ad az iskoláknak tanterv stb. illetően; béremelést ír elő a pedagógusok számára; a regionális tanfelügyelőségeket megszüntetik.

Az iskoláknak be kell majd számolniuk a költségvetésükről, hogy a szülők lássák, az állam milyen összegeket fordít az adott iskolára, illetve a szülői adományok is nyomom követhetőek lehetnek. Elviekben tehát csökkenne a korrupció.

A törvény lehetőséget biztosít arra, hogy önállóan állíthatják majd össze tantervüket, ami különösen a magyar diákok ukrán nyelvre való oktatásában segíthet sokat. Eddig központilag meghatározott, egységes tanterv volt.

Az oktatás nyelve az államnyelv. Ennek megfelelően a nemzeti kisebbségek anyanyelvű oktatása (az ukrán mellett) csak az első négy osztályban engedélyezett, és csupán az önkormányzati fenntartású tanintézetek külön osztályaiban vagy csoportjaiban, így az 5. osztálytól felfelé, az anyanyelvi tárgyak kivételével, minden tantárgyat ukránul oktatnak majd.

## Tiltakozások a törvénnyel szemben

A Kárpátaljai Magyar Kulturális Szövetség (KMKSZ), az Ukrajnai Magyar Demokrata Szövetség (UMDSZ) és a Kárpátaljai Magyar Pedagógusszövetség (KMPSZ) elnökei nyílt levélben kifejtett véleménye szerint a jogszabály Ukrajna Alkotmányába, valamint nemzetközi egyezményekbe ütközik. Nyílt levelükben kifejtették, hogy az anyanyelvi oktatás joga Ukrajna számos nemzeti kisebbségi közössége (a bolgárok, moldávok, románok stb.) számára nem csupán a mai Ukrajna hatályos jogszabályaiból fakad, hanem évtizedek óta gyakorolt jogról van szó, amellyel hosszú éveken keresztül más állami formációk keretében is élhetett.

Egyhangú szavazással fogadta el a magyar Országgyűlés 2017. szeptember 19-én azt az ötpárti határozati javaslatot, amely „a jogtipró ukrán oktatási törvény elítéléséről és az ellene való fellépésről” szól. Az Országgyűlés megállapította, hogy az ukrán törvényhozás által elfogadott oktatási törvény súlyosan korlátozza a kárpátaljai magyarság számára az ukrán törvények által jelenleg biztosított oktatási és anyanyelv használati jogokat.

A külügyminisztérium (kormány) álláspontja szerint az ukrán oktatási törvény módosítása az ENSZ kisebbségi szabályait súlyosan sérti, ezért nyíltan azt az utasítást

adta az ENSZ különböző szervei mellett szolgáló magyar diplomatáknak, hogy minden Ukrajna számára fontos vagy Ukrajna által kezdeményezett ügyet blokkoljanak. A magyar külügyminiszter visegrádi országból érkezett külügyminiszter kollégáival folytatott konzultáción is részletes tájékoztatást adott az ügyről, és világossá tette, hogy minden Ukrajnának fontos ügyet blokkolni fogunk, amíg ez a kérdés meg nem oldódik. Az ukrán oktatási törvény módosítása ellen tiltakozó nyilatkozatot írt alá tizenkét magyarországi, erdélyi, délvidéki, szlovákiai és ukrainai magyar ifjúsági szervezet képviselője

A tiltakozások hatására ukrán elnök (Petro Porosenko) válaszként elmondta, senkinek sem tiltják meg a kisebbségi nyelvtanulást, csak annyit szeretnének elérni, hogy minden ukrán állampolgár beszéljen ukránul. Az ukrán parlament által elfogadott, de az elnök által még nem szentesített törvényt a kritikák hatására Ukrajna az Európa Tanács elé viszi szakértői véleményezésre.

\*\*\*

A törvény szerint a kisebbségi óvodákban és a kisebbségi elemi iskolákban teljes egészében a kisebbség nyelvén folya az oktatás, miközben ezeken a helyeken az ukrán nyelvet kvázi idegen nyelvként tanítanak. Az 5. osztálytól kezdve megjelenének az olyan tantárgyak, amiket már ukrán nyelven tanítanak. Az állami fenntartású felsőoktatási intézményekben pedig az ukrán nyelv lenne az oktatás nyelve.

Kárpátalján jelenleg két magyar vagy részben magyar, államilag elismert felsőfokú oklevelet adó tanintézmény van: a II. Rákóczi Ferenc Kárpátaljai Magyar (Beregszászi) Főiskola és az Ungvári Nemzeti Egyetem Magyar Tannyelvű Humán- és Természettudományi kara. Utóbbi bár ukrán állami fenntartású, de magyarországi támogatásokat is kap a kar.

A Beregszászi Főiskola helyzete azonban más, mivel a Főiskola alapítója és fenntartója a Kárpátaljai Magyar Főiskoláért Alapítvány, amely a támogatás jelentős részét Magyarországtól kapja. Ebben az esetben kétséges, hogy milyen szabályokat kell megtartani a Főiskolának.

A törvény pozitívuma, hogy nem azonnali hatályú, tehát azok a magyarul tanuló diákok, akik 2018-ig elkezdték bármilyen szinten a tanulmányaikat, pont ugyanúgy fogják azt elvégezni, mintha nem is lenne új törvény.

A törvény számos rendelkezése azonban még értelmezésre vár, mivel olyan törvényről van szó, ami többféleképpen értelmezhető, a törvény alkalmazása vélhetően azon múlik, hogyan állnak majd hozzá az illetékes vezetők.

Érthetetlen például, hogy a jogszabályban külön kimondják, hogy az oktatás hivatalos nyelve az ukrán, ezzel szemben azt is, hogy a nemzeti kisebbségeknek alkotmányos joguk a saját nyelvű oktatás.

### **Források jegyzéke:**

[http://index.hu/kulfold/2017/09/11/ukran\\_nyelvtorveny\\_karpatalja\\_oktatas\\_magyar\\_nyelv\\_kisebbsseg/](http://index.hu/kulfold/2017/09/11/ukran_nyelvtorveny_karpatalja_oktatas_magyar_nyelv_kisebbsseg/)

<https://vs.hu/kozelet/osszes/ifjusagi-szervezetek-tiltakoznak-az-ukran-oktatasi-torveny-ellen-0916#!s0>

<http://www.jogiforum.hu/hirek/38141>

<http://www.karpatinfo.net/cikk/tarsadalom/2556966-ezt-sodorta-veszelybe-az-uj-ukran-oktatasi-torveny-magyar-nyelvu-oktatas-tortenete>

<https://444.hu/2017/09/19/magyarorszag-az-ensz-hez-fordul-az-ukran-oktatasi-torveny-ugyeben>

---

## SZERZŐINK FIGYELMÉBE

---

A Közjavak folyamatosan várja a maximum 10.000 karakter terjedelmű, a folyóirat profiljába illeszkedő tanulmányokat. A kéziratok megküldése előtt javasoljuk a formai követelményekre vonatkozó szabályok áttanulmányozását. A megjelentetni kívánt tanulmányokat a szerkesztőbizottság részére az alábbi e-mail címre kérjük megküldeni: [bartha.ildiko@law.unideb.hu](mailto:bartha.ildiko@law.unideb.hu)

### **Formai követelmények:**

A tanulmányokat a Times New Roman betűtípusban, 12-es betűmérettel, 1,5 sortávolsággal, sorkizártan kérjük elkészíteni.

### **Hivatkozási rendszerre vonatkozó követelmények:**

A szerkesztőbizottság kéri a szerzőket, hogy amennyiben lehetőség van rá, a tanulmányokat egyfelől a hagyományos szövegeközi lábjegyzettel ellátott formátumban, valamint az elektronikus megjelentetést elősegítő sorközi hivatkozásokat tartalmazó változatban is szíveskedjenek elkészíteni. Utóbbi esetében az alábbi formátumot javasoljuk:

1. Amennyiben a forrás nyilvános weboldalon is teljes terjedelemben elérhető (pl. egy hatályos törvényszöveg), akkor a wordbe ágyazott hiperhivatkozással (a hiperlinket a szövegben a forrásra egyértelműen utaló szóhoz vagy szókapcsolathoz rendeljük hozzá).

*Példa:*

"Az információs szabadság lényege, hogy a társadalom tagjainak joga van a közérdekű adatokat (Infotv. 3. § 5.) megismerni, betekinteni az ezekkel kapcsolatos dokumentációba."

Amennyiben tudományos irodalmi forrást hivatkozunk meg ezzel a módszerrel, a hiperlink alatt csak olyan elérhetőséget adjunk meg, amely a közlemény bibliográfiai adatait is teljeskörűen tartalmazza és a szerzői jogi követelményeknek megfelelően lett közzétéve. Amennyiben ez nem lehetséges, a 2. pontban ismertetett hivatkozási formát alkalmazzuk.

2. Ha nem érhető el (vagy nem teljes terjedelemben) a forrás nyilvános weboldalon, a forrást a megfelelő szövegrész után szögletes zárójelben jelöljük meg, az alábbi formai szabályok szerint hivatkozva:

Könyveknél:

[Sivák József–Vigvári András (2012): *Rendhagyó bevezetés közpénzügyek tanulmányozásába*. Budapest: Complex]

Tanulmánykötetben, gyűjteményes kötetben megjelent szövegek esetében:

[Mickiewicz, Ellen (2000): Institutional Incapacity, the Attentive Public, and Media Pluralism in Russia. In: Richard Gunther, Richard Mughan, Anthony (eds.): *Democracy and the Media*. Cambridge: Cambridge University Press., pp. 85–121.]

Folyóiratban megjelent tanulmány esetében:

[Selck, J. Torsten (2004): On the Dimensionality of European Union Legislative. In: *Journal of Theoretical Politics*. Vol. 16., No. 2. April, pp. 203–222.]

Hetilapokban/napilapokban megjelent, szerző nélküli írások hivatkozása:

[Közös rendszer – felkészült irányítás (2011). In: *Szabadhadjú Városi Hetilap*, 2011. 21. évf. 42. sz. (12. 20.) 4–5. old.]

Mindegyik fenti esetben az alábbiak szerint kérjük a pontos oldalszám megjelölését, amennyiben szükségessé válik: magyar szakirodalomnál „34–54. old.” és angol szakirodalomnál „pp. 34–54.”

Kérjük, hogy a szerzők a tervezett tanulmány részét képező képeket, ábrákat vagy táblázatokat is külön dokumentumban is küldjék el (ábrák és táblázatok esetében olyan formátumban, amelyben lehetséges ezek szerkesztése - diagramoknál excelben).

© 2017 MTA-DE Közszolgáltatási Kutatócsoport.

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a szerzők írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható.

Idézni, szöveges tartalmat átvenni csak a forrásra való hivatkozással szabad.